Ontario Human Rights Commission

Commission ontarienne des droits de la personne

Ontario

The Opportunity to Succeed

Achieving Barrier-free Education for Students with Disabilities

ISBN: 0-7794-5355-7
Approved by the Commission: July 30, 2003
Available in various formats: IBM compatible computer disk, audio tape, large print
Also available on Internet: www.ohrc.on.ca

Disponible en français

THE OPPORTUNITY TO SUCCEED

ACHIEVING BARRIER-FREE EDUCATION FOR STUDENTS WITH DISABILITIES

CONSULTATION REPORT

Ontario Human Rights Commission
180 Dundas Street West, 7th floor
Toronto, Ontario, M7A 2R9
www.ohrc.on.ca

Table of Contents

Executive Summary **5**
- Background 5
- The Report 5
- Moving Forward 7

Introduction **8**

Human Rights Law and Policy in Ontario **10**

Report Scope and Objectives **12**

Elementary and Secondary Education **13**
- Overview 13
- Access to Education 14
  - *Physical Accessibility* 15
  - *Access to Accommodation* 16
  - *Timeliness* 20
  - *Safe Schools Act* 22
- Disability and Other Forms of Discrimination 25
- Negative Attitudes and Stereotypes 27
- Labelling 30
- Accommodation Process 33
- Appropriate Accommodation 36
- Undue Hardship Standard 40

Post-Secondary Education **45**
- Overview 45
- Access to Education 46
  - *General Issues* 46
  - *Funding Issues* 48
- Disability and Other Forms of Discrimination 55
- Negative Attitudes and Stereotypes 56
- Accommodation Process 57
  - *Background* 57
  - *Access to Information* 57
  - *Dispute Resolution* 58
  - *Confidentiality* 59
- Appropriate Accommodation 60
  - *Defining Appropriate Accommodation* 60
  - *Access to Accommodation* 63
- Undue Hardship Standard 64

Roles and Responsibilities **66**
- Government 66
- School Boards 68
- Primary and Secondary School Educators 68

Post-Secondary Institutions 69
Students with Disabilities 70
The Ontario Human Rights Commission 71
APPENDIX A: SUMMARY OF ACTIONS REQUIRED 73
School Boards and Schools 73
Post-Secondary Institutions 74
Government 75
General 75
Primary and Secondary Levels 75
Post-Secondary Level 77
Other 78
APPENDIX B: ORGANIZATIONS THAT PROVIDED INPUT 79
APPENDIX C: LIST OF ACRONYMS 81
ENDNOTES 81

EXECUTIVE SUMMARY

Background

Education is an international human right essential to the life of an individual and to a community as a whole. Education provides opportunities for personal, social and academic development and is important for future employment and integration in society. The school setting is one of the first places that children learn to relate to and interact with one another. It is often in relation to their peers that children begin to develop a perception of themselves and of the world around them. As such, a student's experience in school can have a major effect on his or her self-image and self-esteem, and on his or her development in later life.

In Canada, education is recognized and legislated as a fundamental social good. A publicly-funded education system, accessible to all, is recognized as a core responsibility of government. At the international level, various United Nations conventions recognize the importance of education to persons with disabilities, including the *Covenant on Economic, Social And Cultural Rights*, the *Convention on the Rights of the Child*, and the *Declaration of the Rights of Disabled Persons*.

The Ontario *Human Rights Code* sets out the principle that each person should feel a part of the community and be able to contribute fully to the development and well-being of the community and the Province. The *Code* guarantees the right to equal treatment in education, without discrimination on the ground of disability, as part of the protection for equal treatment in services. This protection applies to elementary and secondary schools, colleges and universities, both public and private.

In July 2002, the Ontario Human Rights Commission released *Education and Disability: Human Rights Issues in Ontario's Education System*, a consultation paper which identified human rights issues in education. The Commission invited feedback from interested parties, through written submissions and participation in public hearings, on the issues identified in the consultation paper, and on other human rights issues in education. The response was overwhelming and came from a wide range of interested parties.

The Report

The Opportunity to Succeed: Achieving Barrier-free Education for Students with Disabilities is the final Report on the Commission's extensive research and consultation. The Report represents an overview of the feedback received from consultees from across the province. It canvasses human rights issues that arise in the provision of education to students with disabilities, it outlines actions required by parties to the accommodation process to promote compliance with human rights law and policy and sets out the Commission's own commitments in this regard.

Based on the Commission's findings, it is apparent that many students with disabilities do not have equal access to educational opportunities in Ontario, either at the primary and secondary, or at the post-secondary level. The key barriers are inadequate funding,

physical inaccessibility, cumbersome and time-consuming accommodation processes, negative attitudes and stereotypes, and a lack of understanding of the rights and responsibilities of all parties under the *Code* and Commission policy.

Accommodation is not always provided in a timely manner. It is often insufficient, and sometimes, is not provided at all. There are delays at many stages of the accommodation process. For example, consultees reported a large backlog in the processing of claims for special education funding, long waiting lists for professional assessments, and delays in the provision of special education programs and services. In some cases, disputes about accommodation have caused students to lose substantial amounts of time in school. Children and youth cannot afford to wait for accommodations that will provide them with the opportunity to access education services equally. Educational institutions have a responsibility to deal with accommodation effectively and quickly as educational opportunities delayed can have serious and permanent effects.

Every student is unique. All students have particular strengths, needs, and goals. Most students will require support at one time or another in order to reach their potential. Students with disabilities are individuals first and foremost, and should be treated as such. Blanket approaches to accommodation that rely on categories, labels and generalizations will not work. For example, rigid application of suspension and expulsion policies that do not take into account a student's individual circumstances and are implemented with stereotypical assumptions run the risk of having a disproportionate and discriminatory impact on students with disabilities and other individuals protected by the *Code*.

Not all students with disabilities who experience discrimination will do so in the same way. For example, students with disabilities may also be members of other historically disadvantaged groups. The discrimination they experience may be based on more than one ground, and these grounds may intersect producing unique experiences of discrimination. In order to fully recognize and account for the complex ways in which many people experience discrimination, an individual approach to discrimination analysis and accommodation assessment is needed.

The accommodation of students with disabilities is a shared responsibility. Everyone – educators, school staff, government officials, school boards, parents and students themselves – must take responsibility for becoming informed about disability and education issues to ensure that students with disabilities can count on a welcoming and inclusive environment. Everyone needs to work together to ensure equal access to education for students with disabilities. When it comes to ascertaining the needs of a student for the purposes of developing an Individual Education Plan, for example, the student's principal, teachers, and any special education professionals with whom the student has worked should co-operate with the student's parents and the student, where appropriate, to devise the most effective plan. Everyone has an interest in providing all students with the opportunity to reach their potential.

The Ministry of Education must co-operate with school boards and schools to develop more effective mechanisms to monitor the progress of students with disabilities and the effectiveness of specific accommodation measures. Likewise, the Ministry of Training,

Colleges and Universities must work together with universities and colleges to develop better systems of accountability in accommodating students with disabilities.

It should be remembered that while there are costs associated with providing certain forms of accommodation and support to students with disabilities, there are lifelong costs to not providing these supports. The *Code* requires education providers to accommodate students with disabilities up to the point of undue hardship. Participants in the consultation repeatedly identified inadequate funding as a serious barrier for students with disabilities. Part of the duty to accommodate includes providing the resources that children and youth with disabilities need to have the opportunity to succeed.

Moving Forward

The Report outlines the actions which schools and school boards, post-secondary institutions, government, and other responsible parties are expected to take to address these issues. These actions are designed to address the concerns raised by participants in the consultation, to promote compliance by education providers with their legal obligations under the *Code*, and to ensure that students with disabilities are receiving equal treatment in the context of educational services. As well, the Commission has committed to monitoring progress on these issues, promoting understanding and awareness by communicating with parties, developing educational tools, and undertaking public education activities.

In order to assist parties to understand their roles and responsibilities, the Commission will release *Guidelines on Accessible Education* as a companion piece to this Report. The *Guidelines* will rely on key principles outlined in the *Code* and the Commission's *Policy and Guidelines on Disability and the Duty to Accommodate* and apply them to the education context. The *Guidelines* will discuss disability, examine *prima facie* discrimination because of disability, identify the parameters of the duty to accommodate, assess undue hardship, and provide suggestions for accommodation planning in the education context.

It is the Commission's expectation that this Report will promote dialogue among individuals and institutions involved in Ontario's school systems and will result in progressive steps being taken towards ensuring that all students with disabilities are provided with the opportunity to succeed in school.

INTRODUCTION

The issue of accessible education for persons with disabilities has generated much attention in recent years. When the Ontario Human Rights Commission (the "Commission") conducted its 1999 consultation on disability and the duty to accommodate, as part of the development of its *Policy and Guidelines on Disability and the Duty to Accommodate*, it heard many concerns from consultees specifically relating to the education system.

In its 2001 Annual Report, the Office of the Provincial Auditor noted several issues of concern related to special education programs and services.[1]

Parents, students, educators and community groups have continued to stress that there are serious problems in the special education system, problems which, in effect, are limiting the access of students with disabilities to educational services. Increasingly, individuals are turning to the Commission's complaints procedure for redress.

Pursuant to its function to inquire into and promote an understanding of human rights matters, the Commission decided to launch a public consultation on disability issues in Ontario's education system. The consultation was initiated in July 2002 with the release of a Consultation Paper entitled *Education and Disability: Human Rights Issues in Ontario's Education System*. The Consultation Paper identified a number of issues regarding students with disabilities in Ontario and invited interested parties to make written submissions on these and other human rights issues relating to disability and education.

Information about the consultation process was sent to more than 300 stakeholders, posted on the Commission's Web site and advertised in newspapers. In total, we received approximately 125 written submissions. Those who made submissions included community organizations, school boards, Special Education Advisory Committees, parents [2], students with disabilities, educators, colleges, universities, consultants, unions, and advocacy groups. In addition, a panel chaired by Chief Commissioner Keith Norton gathered further information over two weeks of public consultation sessions in November 2002. Over fifty individuals and organizations made presentations in North Bay, Ottawa, Hamilton and Toronto.

The Commission would like to take this opportunity to thank everyone who contributed to this process. We wish to acknowledge the substantial time and effort that individuals and organizations took to prepare written submissions and to participate in the public consultation sessions. We would also like to express our sincere appreciation to the parents who came forward, often with great difficulty, to share their experiences and the experiences of their children in the education system. The feedback we received was highly informative and invaluable in the preparation of this Report and will continue to be crucial in the future work that the Commission will undertake in the area of disability and education.

It is our intention and hope that the Commission's work in this area promotes a shared understanding of the roles and responsibilities of individuals and institutions involved in Ontario's school systems to respect, protect, promote and fulfill the right of students with disabilities to enjoy an accessible education. We also hope that this Report will promote dialogue amongst the parties involved in the accommodation process and encourage timely dispute resolution in an informal manner at a local level.

HUMAN RIGHTS LAW AND POLICY IN ONTARIO

The Ontario *Human Rights Code*[3] (the "*Code*") states that it is public policy in Ontario to recognize the inherent dignity and worth of every person and to provide for equal rights and opportunities without discrimination. The *Code* aims at creating a climate of understanding and mutual respect for the dignity and worth of each person so that each person feels a part of the community and feels able to contribute to the community.

Section 1 of the *Code* affirms the right to equal treatment in services without discrimination because of disability. Services include the provision of education. This protection covers publicly-funded elementary and secondary schools, private schools, and colleges and universities (both public and private). It also includes special schools which exist in the province such as hospital schools, care and treatment centres, and schools in correctional facilities, as well as provincial schools which are residential schools geared to specific exceptionalities, for examples blind and deaf, deafened and hard of hearing students.

Section 10(1) of the *Code* provides a broad definition of the term "disability", as follows:

> (a) any degree of physical disability, infirmity, malformation or disfigurement that is caused by bodily injury, birth defect or illness and, without limiting the generality of the foregoing, includes diabetes mellitus, epilepsy, a brain injury, any degree of paralysis, amputation, lack of physical co-ordination, blindness or visual impediment, deafness or hearing impediment, muteness or speech impediment, or physical reliance on a guide dog or other animal or on a wheelchair or other remedial appliance or device,
> (b) a condition of mental impairment or a developmental disability,
> (c) a learning disability, or a dysfunction in one or more of the processes involved in understanding or using symbols or spoken language,
> (d) a mental disorder, or
> (e) an injury or disability for which benefits were claimed or received under the insurance plan established under the *Workplace Safety and Insurance Act, 1997*; ("handicap")

It is the Commission's policy position that "disability" should be interpreted broadly. It includes present and past conditions, as well as perceived disabilities.

The *Code* also makes it clear that discrimination includes constructive discrimination, in which a requirement, qualification or factor that appears neutral has the effect of excluding or disadvantaging a group protected under the *Code*.[4]

Section 17 of the *Code* sets out the duty to accommodate. It is not discriminatory to refuse a service because a person is incapable of fulfilling the essential requirements of exercising the right. However, a person will only be considered incapable if the needs of the person cannot be accommodated without undue hardship.

The Commission's *Policy and Guidelines on Disability and the Duty to Accommodate*[5] ("*Disability Policy*"), released in March 2001, sets out the Commission's key policy positions in this area, including:

- a definition of disability that recognizes the impact of social handicapping[6];
- an emphasis on the right of persons with disabilities to integration and full participation;
- recognition of the central importance of design by inclusion, and barrier removal for persons with disabilities;
- reaffirmation of the importance of respect for the dignity of persons with disabilities;
- recognition that persons with disabilities are individuals first, and should be considered, assessed, and accommodated on an individual basis;
- the principle that accommodation is a responsibility shared by all parties to the process; and
- a reaffirmation of the high standard of undue hardship set by the OHRC in 1989.

These principles, and the whole of the *Disability Policy*, form the basis of the OHRC's approach to issues of disability and the duty to accommodate.[7] It was not the intent of the Commission's consultation, nor is it the intent of this Report, to re-evaluate or reconsider these principles. Rather, it is the Commission's aim, both in this Report and in the forthcoming *Guidelines on Accessible Education*, to clarify the application of these principles in the education sector.

REPORT SCOPE AND OBJECTIVES

The Commission has a broad mandate to deal with issues of discrimination. Under section 29 of the *Code*, the Commission is specifically empowered to forward human rights policy; promote an understanding, acceptance of and compliance with the *Code*; provide public information, education and research aimed at eliminating discrimination; examine and review statutes, regulations, programs and policies and make recommendations on any provision, programs or policy that may be inconsistent with the *Code*; initiate investigations into problems and encourage and co-ordinate plans, programs and activities to reduce or prevent such problems; and, encourage public and private organizations to undertake programs to alleviate discrimination.

It is pursuant to this mandate that the Commission has undertaken this review. This Report is intended to be a comprehensive examination of issues that affect the right of students with disabilities to access education without discrimination. While all comments and input received were given equal consideration in the preparation of this Report, we regret that we were not able to address or make a recommendation on every issue raised. In keeping with the Commission's mandate, this document focuses on the human rights aspects of educational services, and what can properly be considered "discrimination" within the meaning of human rights law and policy.

The Report provides an in-depth picture of human rights issues relating to disability and education in the province of Ontario. It outlines "Actions Required" of key players in the education system to address the practices and attitudes that limit the ability of students with disabilities to access education equally. It also includes specific Commission commitments which are steps that the Commission will take to help combat discrimination against students with disabilities. The Commission's analysis and recommendations are informed by the comprehensive input received from stakeholders throughout the course of the consultation.

The first part of the Report deals with issues at the elementary and secondary school levels. The second part focuses on issues at the post-secondary level of education. Both of these sections examine access to education, negative attitudes and stereotypes, appropriate accommodation and undue hardship, roles and responsibilities in the accommodation process, discrimination against persons with disabilities on multiple grounds, and funding issues. The elementary and secondary section also looks at human rights issues arising out of practices and procedures governed by the *Education Act* and its regulations. These issues include the identification and placement process, individual education plans, and the Intensive Support Amount funding scheme.

ELEMENTARY AND SECONDARY EDUCATION

Overview

In the 2001-02 school year, over 2 million students attended publicly-funded elementary and secondary schools in Ontario[8]. Publicly-funded elementary and secondary schools are governed by the *Education Act*[9] (the "*Act*") and its accompanying regulations. These schools are administered by local school boards throughout the province. Currently, there are 72 district school boards in Ontario: 31 English-language public boards, 29 English-language Catholic boards, 4 French-language public boards, and 8 French-language Catholic boards[10].

Under the *Act*, the Ministry of Education is responsible for ensuring that all exceptional children in Ontario have available to them appropriate special education programs and services without payment of fees[11]. The Ministry is therefore responsible for requiring school boards to implement procedures for identifying student needs, and for setting standards for identification procedures.

The *Act* defines an "exceptional pupil" as one "whose behavioural, communicational, intellectual, physical or multiple exceptionalities are such that he or she is considered to need placement in a special education program."[12]

Under Regulation 306 to the *Act*, school boards are required to provide special education programs and services to exceptional students. As part of this requirement, each school board must prepare a special education plan, to be reviewed annually.[13] School boards are also required to establish Identification, Placement and Review Committees and Special Education Appeal Boards.[14]

Under the *Ontarians with Disabilities Act*,[15] the Ministry of Education, as well as school boards, are required to prepare, update and make public accessibility plans that address the identification, removal and prevention of barriers to people with disabilities.

In the 2001-02 school year, 176,359 students at the elementary level and 100,735 students at the secondary level received special education programs and/or services in the publicly-funded school system.[16]

Prior to 1998, the public education system was financed by a combination of government grants and money raised by school boards through local property taxes. In 1998, the provincial government introduced a new funding formula for Ontario's publicly-funded school system. Under the new system, school boards no longer have the power to generate resources through taxation, and therefore depend on government grants to run the education system.[17]

Throughout the consultation, stakeholders stressed that many of the problems experienced by students with disabilities in accessing education are due to funding shortfalls. For instance, the Ontario Public School Boards' Association describes inadequate funding as "the foremost barrier to equal access to educational opportunities confronting students with disabilities."

In 2002, the provincial government established the Educational Equality Task Force, chaired by Dr. Mordechai Rozanski, to conduct an independent review of the education funding formula. As part of this review, the Task Force examined the current approach to funding special education and concluded that increased levels of funding are necessary to address problems in the system. The Task Force released its report, entitled *Investing in Public Education: Advancing the Goal of Continuous Improvement in Student Learning and Achievement* (the "Rozanski Report"), in December 2002.[18]

Students may also receive elementary and secondary education through private schools.[19] Private schools are operated independently and do not receive direct funding from government.[20] In 2001-02, 112,653 students attended private schools in Ontario. Of this number, 3,066 students received special education programs and/or services.[21]

In addition to the *Education Act* and its regulations, the Ministry of Education has developed numerous policy statements relating to the delivery of special education. Despite this extensive framework, stakeholders continue to express concerns about the accessibility and equality of educational services for students with disabilities. In many cases, stakeholders report that special education practices and procedures in school settings at the local level are not consistent with the Ministry of Education's own directives, and that this inconsistency is resulting in human rights violations.

The Ministry of Education has the authority to set its own education policies. At the same time, since the *Code* has primacy over all other pieces of legislation in Ontario (unless otherwise stated), these policies, as well as education practices and procedures, must be consistent with the *Code*. Under the *Code*, education providers in both the publicly-funded system and in private schools have a legal duty to accommodate students with disabilities up to the point of undue hardship.

Access to Education

Barriers to education can take a variety of forms. They can be physical, technological, systemic, financial, or attitudinal. They can arise from an education provider's failure to make available a needed accommodation, or to provide one in a timely manner.

In *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, the Supreme Court of Canada found that "once the state does provide a benefit, it is obliged to do so in a non-discriminatory manner.... The principle that discrimination can accrue from a failure to take positive steps to ensure that disadvantaged groups benefit equally from services offered to the general public is widely accepted in the human rights field."[22] It is the Commission's policy position that this comment, while made in the context of health care, applies equally to the provision of educational services. As the Commission's *Disability Policy* states, "Governments have a positive duty to ensure that services available to the general public are also available to persons with disabilities."[23]

In order for persons with disabilities to receive equal treatment in education, they must have equal access to educational opportunities. The duty to accommodate includes identifying and removing barriers that impede the ability of persons with disabilities to

access educational services. The Commission's *Disability Policy* affirms the duty of education providers to structure their programs and policies so as to be inclusive and accessible for persons with disabilities, and to take an active role in the accommodation process.

Physical Accessibility

Throughout the consultation, the Commission heard that students with disabilities continue to experience physical barriers to educational services. As stated by the KIDS' Coalition: "Students may be unable to attend their local school due to lack of physical accessibility. Many schools are multi-level and the installation of elevators may be impractical or too costly. Parts of the school may be inaccessible due to lack of ramps, heavy doors, site elevation or playground features. Many schools do not have washrooms suitable for students with disabilities (wide doors, higher toilets, grab bars, change tables, hoists or lifts, etc.)"

The Elementary Teachers' Federation of Ontario voiced similar concerns: "Ramps, elevators, washrooms, lab and counter tops which are appropriate for students with disabilities must be included in the design of the facility. This gives the message that inclusion is being taken seriously. In order for integration and full participation to occur, many existing school buildings must be altered. This may take the form of moving classrooms, building an elevator or perhaps a ramp. Currently, procedures do not exist that can readily accommodate these changes. Students are often required to relocate to another accessible facility rather than attend their own local school."

It is the Commission's policy position, as outlined in the *Disability Policy*, that "when constructing new buildings, undertaking renovations, purchasing new computer systems, launching new Web sites, [or] setting up new policies and procedures... design choices should be made that do not create barriers for persons with disabilities."[24] This approach is referred to as "design by inclusion" or "inclusion by design".

Where barriers already exist, the duty to accommodate requires education providers to make changes up to the point of undue hardship to provide equal access for persons with disabilities. If, after making the required changes, persons with disabilities are still unable to participate fully, education providers have a duty to accommodate any remaining needs up to the point of undue hardship.

The Ontario *Building Code Act*[25] governs the construction of new buildings and the renovation and maintenance of existing buildings. It has become clear to the Commission that the accessibility requirements set out in the *Building Code* do not always result in equal access to persons with disabilities as required by the *Human Rights Code*. Those responsible for providing access often rely only on the requirements of the *Building Code* without due consideration of their obligations under the *Human Rights Code*. However, the *Human Rights Code* prevails over the *Building Code* and service-providers may be vulnerable to a human rights complaint to the extent that their premises continue to fall short of the requirements of the *Human Rights Code*. Reliance on relevant building codes has been clearly rejected as a defence to a complaint of discrimination under the *Human Rights Code*.[26]

In March 2002, the Commission provided extensive input to the Ministry of Municipal Affairs and Housing on the barrier-free access requirements of the *Building Code*.[27] The Commission's submission outlined ways in which the *Building Code* can incorporate human rights principles, and emphasized the need to achieve greater harmonization between the two *Codes*.

ACTIONS REQUIRED:

(1) That the Ontario *Building Code* be amended to reflect the legal requirements set out in the *Human Rights Code*.
(2) That, irrespective of when the *Building Code* is amended, the Ministry of Education, schools, and school boards comply with the requirements of the *Human Rights Code* and the principles outlined in the *Disability Policy* when constructing buildings, making renovations, and designing programs and services.

Access to Accommodation [28]

Human rights law and policy establish that education providers have a duty to accommodate students with disabilities to the point of undue hardship. Without needed accommodations, students are often unable to access educational opportunities equally.

As previously mentioned, under the *Education Act*, the Ministry of Education is responsible for ensuring that all exceptional pupils in Ontario have available to them appropriate special education programs and services. When implementing a placement decision for a student who has been identified as exceptional, a school board is required to notify the student's principal of the need to develop an Individual Education Plan ("IEP") for the student.[29] An IEP is a working document that includes the specific educational expectations for the student, an outline of the special education programs and services to be provided to the student, and a statement of the methods by which the student's progress will be reviewed. In developing the IEP, the principal is required to consult with the student's parent and with the student where he or she is 16 or older.[30] If used properly, the IEP is a type of accommodation plan for the student.

During the consultation process, participants described many problems in the IEP process. There were reports of long waiting lists for professional assessments, delays in the preparation of IEPs, IEPs not accurately reflecting a student's needs, and IEPs being ignored entirely. The 2001 Annual Report of the Provincial Auditor confirms these reports. It concluded that IEPs "met neither the requirements of Regulation 181/98 under the *Education Act* nor the suggestions for good practice in the Ministry's *Individual Education Plan (IEP) Resource Guide (1998)*."[31] The Commission was told that, as a result of these problems, many students with disabilities are not receiving the accommodation they need to participate fully in the education curriculum and in school activities.

The Marsha Forest Centre reported: "It is routine that students with disabilities are required to begin school each year after other students do so, that some are told to

remain at home when schools find themselves unable to provide necessary supports for various periods of time, and that others do not attend school due to disputes with schools over placement and supports."

Community Living London made similar observations: "To provide inclusive educational opportunities for children with intellectual disabilities, there must be classroom supports. The special education teacher must be given the tools to get the job done. There is a need for Educational Assistants to provide supports to students that will facilitate an environment conducive to learning...The need for in-class supports is urgent."

In order to have the opportunity to access education equally, students with disabilities may require various forms of accommodation. These accommodations may include: extra support in the classroom, adaptive technology, learning materials in alternative formats (*e.g.* Braille), transportation to school, extended test times, curriculum modifications, and assistance from specialized professionals (namely, psychologists, psychometrists, social workers, counsellors, educational assistants, speech and language pathologists, sign language interpreters, mobility instructors, and other professionals and paraprofessionals trained to work with students with special needs).

Participants in the consultation expressed concerns about the lack of alternative formats available to students whose disabilities may interfere with their ability to access print materials. Students with low vision or visual impairments and certain types of physical disabilities often require textbooks and other curriculum materials in alternate versions. In 2000, the Task Force on Access to Information for Print-Disabled Canadians published a report entitled *Fulfilling the Promise: Report of the Task Force on Access to Information for Print Disabled Canadians* which contained recommendations designed to improve access to information for the print-disabled community in Canada.[32] Yet, despite this work, consultees reported long delays in the transcription of textbooks, for example, with the result that students were left without the necessary course materials at the start of the school year.

The Commission heard of instances in which assistive devices (for example, computer access technology, adaptive software, *etc.*) needed to allow students to access the educational curriculum were delivered to schools, only to be left sitting unused in boxes because nobody in the school knew how to use them. The recently-released final report of the Learning Opportunities Task Force (LOTF) supports these accounts. In a key finding related to the access of students with learning disabilities to post-secondary education, the report concluded that the majority of pilot students "had no access in secondary school to assistive technology or other accommodations that would enable them to succeed in their studies."[33]

The Commission was told that students are not receiving the accommodations they need when writing the Grade 10 literacy test.[34] Students must pass in order to graduate, and in the 2001-2002 school year, 60% of students identified as having special needs failed the test. The failure rate for students without special needs for the same period was 25%.[35] The Education Quality Accountability Office published a *Guide for Accommodations, Special Provisions, Deferrals and Exemptions* which provides for the accommodation of students with disabilities.[36] However, participants told the

Commission that this *Guide* is not being followed in the school setting. For instance, LOTF reported that "many students do not have much needed accommodations for the EQAO testing listed in their IEP, a pre-requisite for accommodation use during this testing. Many other students find that when they get to the test location the accommodation that they expected to utilize is not available after all, is out of order, or there is no one to help them with using it. Others have not received prior training in the use of the accommodation, which is a particularly problematic situation for the use of adaptive technology." LOTF's final report recommended that when taking the test, students must be guaranteed access to the requisite accommodations listed in their IEP. And, where students fail the test, they must have access to diagnostic assessments to determine if a learning disability exists, and to review whether the student requires additional or differentiated teaching and/or accommodations.

The Commission was very concerned to hear from consultees that students with disabilities, particularly students with learning and cognitive disabilities, are doing poorly on the test, at least in part, because of the failure of the special education system to provide them with the accommodations they needed in the grades leading up to Grade 10.

It has also come to the Commission's attention that educators in Ontario are not always complying with human rights principles when administering other types of tests. For example, private schools in Ontario often require students to write the Secondary School Admission Test (SSAT) as an admission requirement. The Online Student Guide to the SSAT indicates that where a student received "special accommodation", the school score reports will indicate that the student was tested under "Non-standard conditions." Educators are not only required to accommodate students with disabilities up to the point of undue hardship, they are also required to maintain the confidentiality of these students. Distinguishing the score results of a student who received accommodation has the potential of revealing the existence of a disability and exposing that student to discrimination.

A number of organizations commented on the shortage of professional services for students with disabilities. In its October 2002 Report, People for Education[37] estimated that in Ontario's elementary schools, there are 39,700 students with disabilities on waiting lists for special education services. The Report states "Access to the support services of the psychologists, social workers and speech pathologists who work with special education students has decreased dramatically over the five years [1997-2002] of our study."[38]

In its 1993 Annual Report, the Office of the Provincial Auditor of Ontario recommended that the Ministry of Education establish minimum levels of support staff required in integrated classrooms.[39] In its 2001 Annual Report, the Provincial Auditor concluded that this recommendation had not been implemented. Further, when interviewed for the 2001 Annual Report, many educators reported that teacher assistants and experienced special education resource teachers continue to be in short supply. In all of the boards visited by the Office of the Provincial Auditor, there were backlogs for special education professional services. Further, the Provincial Auditor noted that the backlogged cases were dealt with according to a triage system with the less "serious" cases having a

waiting period of between six to twelve months, if they were even dealt with at all. The 2001 Annual Report concluded that "service decisions are being made based on budgetary considerations, and there is no basis for either school boards or the Ministry [of Education] to evaluate the appropriateness of the service cut-off points currently in place."[40]

The Commission heard from consultees that current funding levels do not allow school boards to offer competitive salaries to specialized special education professionals, particularly given that these services are very much in demand. The Commission learned that parents who can afford to will often pay large amounts of money to by-pass waiting lists for special education services. In most cases, however, the result is that students are forced to go without the supports they need. Increasingly, it is left up to teachers themselves to assist students, often without the proper training or expertise.

Participants made it clear that the lack of professional services is particularly problematic in rural and remote areas. The Commission heard that the situation is most acute in South-western and Northern Ontario, and is equally problematic at both the primary and secondary school levels. The 2001 Annual Report of the Provincial Auditor reported similar findings, concluding that "significant provincial discrepancies in the accessibility of services was creating an inequitable situation depending upon the jurisdiction in which a family was living."[41]

Consultees also reported that students with disabilities, especially in rural areas, experience difficulties with transportation to and from school. ARCH (the Legal Resource Centre for Persons with Disabilities) highlighted examples of transportation policies that may raise human rights issues, for example, busing companies that have "no food or drink" rules and fail to accommodate students who may have disabilities that require them to eat or drink regularly. Others expressed concerns that the funding formula does not provide boards with sufficient funding for the transportation of students with disabilities. The Education Equality Task Force, hearing similar concerns from its consultees, recommended that the Ministry of Education develop a transportation policy for students with special needs.[42]

The Commission also heard information from consultees that indicates that some private schools may not understand their obligations with respect to students with disabilities, or may be failing to respect them. The Commission heard from parents that private schools which have turned away children with disabilities on the basis that the school "is not in the business of providing these types of services", have insisted that any accommodations be funded by the parents, or have refused to enter into the accommodation process. Private schools, like publicly-funded schools, are bound by the *Code*. This includes the duty to provide equal services to students who have or are perceived to have disabilities, and to accommodate the needs of students with disabilities to the point of undue hardship.

ACTIONS REQUIRED:

(1) That the Ministry of Education review and consider the recommendations contained in the report of the *Task Force on Access to Information for Print-Disabled Canadians*, particularly item 15 which recommends that governments at all levels use "the force of procurement" to promote the adoption of universal design standards for accessibility. The report recommends that only materials complying with such standards should be purchased.

(2) That school boards and schools decide their curriculum book lists in a timely fashion so that alternative formats may be arranged for students with disabilities.

(3) That publishers provide electronic versions of school textbooks to school boards as part of their duty to accommodate persons with disabilities in the provision of services.

(4) That school boards and schools make all classroom materials (handouts, *etc.*) available in alternative formats in a timely manner.

(5) That the Ministry of Education ensure that educators receive proper training in the use of assistive devices.

(6) That the Ministry of Education develop a system to better monitor the application of its *Guide for Accommodations, Special Provisions, Deferrals and Exemptions* in the administering of the Grade 10 literacy test, and that it ensure that students are accommodated in accordance with the *Code*.

(7) That the Ministry of Education establish programs to recruit specialized professionals currently under-represented in the special education system. That this initiative provide incentives to encourage special education professionals to make their services available in rural and remote parts of Ontario.

(8) That the Ministry of Education follow the recommendation of the Education Equality Task Force to "develop a funding policy for the transportation of students with special needs"[43] and that this policy be in compliance with the *Code*.

(9) That private schools be required to submit accessibility plans to the Ministry of Education demonstrating efforts to the point of undue hardship to ensure equal access to their services for persons with disabilities.

Timeliness

Throughout the consultative process, the Commission heard many concerns about the time it takes for students with disabilities to receive the accommodations they need. Based on the feedback received, it appears that delay is occurring at many stages in the accommodation process.

Consultees told the Commission that students are waiting up to eighteen months for the professional assessments they need in order to be accommodated. In their 2002 Report, People for Education made similar observations and concluded that "moderately-needy" students are ending up on long waiting lists for special education services. The report showed that since 1999-2000, the number of students on special education waiting lists has risen by 14 per cent, for a total of nearly 40,000 students.

About 60 per cent of these students are waiting for assessments.[44]

Consultees described long delays at various stages of the Identification, Placement and Review Committee process,[45] and in the preparation and implementation of IEPs. The Commission heard that even where a student has been assessed, identified and a placement chosen, the student might have to wait a significant period of time before a classroom space becomes available. Then, if parents dispute the identification or placement of their child, there are often considerable delays in the appeals process.

The Commission was also told that a major backlog in the processing of Intensive Support Amount[46] applications is also resulting in students having to wait long periods of time for accommodation. In its submission, CUPE (Canadian Union of Public Employees) reported: "Many complaints have been registered about the huge amount of paperwork involved in the ISA claims-approval process, and the boards have struggled to meet the administrative demands. Frontline workers are being diverted from the classroom in order to comply with the Ministry's demands... Moreover, getting *re-assessments* of students is all but impossible given the waiting lists and limited resources." The Rozanski Report recommended that the Ministry of Education devise an approach to ISA funding that reduces the administrative burden of the current ISA claims process.[47] The ISA funding scheme is currently under review.

The Centre for Independent Living in Toronto expressed the view that "accommodation delayed is accommodation denied." Justice for Children and Youth described the effect of delayed accommodation on students as follows: "Children experience time differently than adults, for the disabled child a short time in an inappropriate setting where they cannot possibly succeed can seem like a lifetime."

Participants told the Commission that other reasons for delays in the special education system include: shortages of specialized staff, overworked teachers, an overly legalistic appeals process, and, in some cases, school staff not being sufficiently apprised of their accommodation obligations, or, not taking these obligations seriously enough. Of particular note was the number of participants who attributed delays and diminished service in general to a lack of adequate funding. Participants stated that, without appropriate funding, delays are inevitable.

Canada has ratified international human rights instruments that affirm the importance of education in the life of a child. Article 28 of the United Nations *Convention on the Rights of the Child*[48] recognizes the right of the child to education, and requires states to achieve this right progressively and on the basis of equal opportunity; and Article 29 sets out the aims of such education, including the development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest, and the preparation of the child for responsible life in a free society. As well, the *Declaration of the Rights of Disabled Persons*[49] affirms the right of persons with disabilities to education.

In order to access educational services equally, students with disabilities require that accommodation be provided promptly. The Commission's *Disability Policy* states that accommodation providers are required to "grant accommodation requests in a timely manner."[50] Delays in the provision of accommodation have the potential to directly

impede a student's ability to access and participate in the educational curriculum. As such, unreasonable delays may constitute discrimination under the *Code*, and the Ministry of Education and school boards may be vulnerable to having a human rights complaint filed against them.

ACTIONS REQUIRED:

(1) That the Ministry of Education review special education practices and procedures to determine ways in which delay can be minimized.
(2) That the Ministry of Education review the adequacy of resources provided to school boards to ensure that school boards are able to provide timely access to appropriate accommodation for all students with disabilities.
(3) That school boards and schools review local level practices to determine ways in which accommodation can be provided in a more timely manner.
(4) That the Ministry of Education and school boards review whether students are being required unnecessarily to obtain professional assessments in cases where disability-related needs are already known and established. That, where possible, the Ministry of Education and school boards provide accommodation to students without requiring professional assessments.
(5) That school boards and schools provide interim accommodation for students pending the completion of professional assessments.

Safe Schools Act

Many participants in the consultation provided comment on the discriminatory effects of the *Safe Schools Act* on students with disabilities.

In 2001, the *Safe Schools Act* (Bill 81) amended the *Education Act* to add Part XIII, "Behaviour, Discipline and Safety."[51] The amendments created a new statutory scheme governing student discipline in Ontario's schools. Under the *Act*, students are to be suspended or expelled for a range of listed infractions, except where "mitigating factors" are present.[52] However, the *Act* does not explicitly recognize disability as a mitigating factor.

The Commission heard that the school system is not well-equipped to deal with students whose disabilities may manifest in disobedient or disruptive behaviour. Consultees told the Commission that, in many cases, students are suspended or expelled without due consideration of their right to accommodation.

Justice for Children and Youth observed: "Since the implementation of the *Safe Schools Act*...[there has been] an increase in the number of parents of students, and students reporting suspensions and expulsions to our offices. More specifically, there has been an increase in the number of reported cases of suspensions and expulsions by students identified by their particular boards of education as 'exceptional'. Quite often students are expelled or suspended for the very behaviour which makes them exceptional. For example, in two recent cases parents of students with Tourettes Syndrome reported to us that their children were being disciplined for swearing..., a behaviour which is beyond their control. In both of these cases, the student had been identified as exceptional."

Several consultees expressed the view that lack of access to accommodations in the classroom can lead to increased frustrations on the part of students, which then lead to an increased incidence of disobedient behaviour and emotional outbursts.

The Commission was told that, in some cases, parents are being pressured to "voluntarily" remove their children from school, that students with disabilities are being ostracized for behaviour that may be beyond their control, and that the suspension and expulsion provisions of the *Act* are not being interpreted or applied consistently throughout the province.

The Commission heard about restrictive disciplinary practices taking place in some classrooms. For example, the Commission heard that students with disabilities are subjected disproportionately to forced isolation - often in a room outside of the classroom - as a method of behaviour control. The Commission also heard that restraint procedures are sometimes being misused to the psychological and, in some cases, physical detriment of students.

One parent described the effect of these practices as follows: "When students with disabilities are arbitrarily removed, excluded, suspended or expelled from school it is an affront to their dignity and basic right to attend. The effects of being removed from society can be serious and long lasting. The effects on how students are viewed by their peer groups can also be devastating. Students who are removed are not attaining or enjoying the same levels of performance, benefits and privileges experienced by others."

The view was also expressed that the *Safe Schools Act* is often applied more strictly to children with disabilities from racialized communities. For example, in its submission ARCH stated "it is the view of some racialized communities that their children are more likely to be suspended or expelled than white children and that the *Safe Schools Act* is applied differentially to them. In many instances, although the conduct giving rise to the reprisal is disability related, the student's needs are not identified or supported." Along the same lines, another consultee commented: "Black male students are particularly vulnerable to sanctions such as removals due to stereotypes involving aggressive behaviour."

In order to properly evaluate the adverse impact that the *Safe Schools Act* may be having on individuals protected by the *Code*, it is necessary to obtain more information about which students are being disciplined under the *Act*. Collecting information about identity based on *Code* grounds, however, may lead to a concern that the information might be used to treat an individual or group differently. Data collection for monitoring and evaluation purposes is permitted by the *Code* in the context of a special program.[53] Such collection and use of data should only ever be undertaken for legitimate purposes not contrary to the *Code* such as ameliorating disadvantage, removing systemic barriers and promoting substantive equality for individuals protected by the *Code*. There should always be a rational and objective connection between the nature of the information being collected and its intended use. The form that data collection takes should be the least intrusive alternative that most respects the dignity and confidentiality of individuals. Based on the large amount of feedback received from participants on this issue, it is the Commission's view that the collection of aggregate data on the application of the *Safe*

Schools Act is both necessary and appropriate insofar as it is used only for the legitimate purposes already outlined. The Commission heard that some schools are already collecting this type of information, but that it is not being done consistently across the province, and where it is being collected, it is not always being analyzed.

Under the *Code*, education providers have a legal obligation to accommodate students with disabilities up to the point of undue hardship. All students with disabilities, even those whose behaviour is disruptive, are entitled to receive accommodation.

Part 3.4 of the Commission's *Disability Policy* states: "Before terminating or sanctioning an employee for 'unacceptable behaviour', an employer might first consider whether the actions of the employee are caused by a disability, especially where the employer is aware or perceives that the employee has a disability." This principle applies equally to the educational context. Education providers have a duty to assess each student individually before they consider disciplinary measures under the *Safe Schools Act*. Specifically, they have an obligation to consider the effect that a student's disability may be having on his or her behaviour, to inquire into whether the student has accommodation needs, and where discipline of the student is warranted, to implement such discipline progressively and with discretion.

Some participants stressed that it can be very challenging for the school system to deal with students whose disabilities may result in uncontrollable, at times even violent, behaviour. School boards are in the difficult position of having to balance the right of a student with a disability to accommodation, preferably in the regular classroom, with the rights of other students to a safe educational environment and of school staff to safe working conditions.

Maintaining a safe learning environment for students, school staff and educators alike is an important objective. And where a student engages in behaviour that impacts upon the well-being of others, it may be open to education providers to argue that to accommodate that student would cause undue hardship on the basis of health and safety issues, specifically, that the accommodation would pose a risk to public safety. However, the seriousness of the risk will be evaluated only *after* accommodation has been provided and only after appropriate precautions have been taken to reduce the risk. The onus of proof will be on the education provider to provide objective and direct evidence of this risk. As the Commission's *Disability Policy* states, "A mere statement, without supporting evidence, that the... risk is 'too high' based on impressionistic views or stereotypes will not be sufficient."[54]

ACTIONS REQUIRED:

(1) That, consistent with the Commission's *Disability Policy*, educators be required to use discretion in their application of the *Safe Schools Act* and must assess whether appropriate accommodation has been provided to a student with a disability, and implement practices of progressive discipline, if discipline is appropriate, before that student can be either suspended or expelled.

(2) That school boards collect and analyze data on suspension and expulsions under the *Safe Schools Act* to ensure that the *Act* is not having an adverse impact on individuals protected under the *Code*. School boards to ensure that individual data is collected in a manner that is provided for in the Commission's *Guidelines on Special Programs*, and is used only to address inequities and to promote compliance with the *Code*. School boards to take steps to ensure the confidentiality of students in this process.

(3) That the Ministry of Education provide appropriate training to educators on how to deal effectively with students whose disabilities may cause them to be disruptive in school.

Disability and Other Forms of Discrimination

In recent years, human rights analysis has evolved to take into account the context in which discrimination occurs. Under the *Code*, individuals are protected from discrimination and harassment on numerous grounds, one of which is disability. [55] There is an increased recognition that discrimination is often based on more than one ground, and that these grounds may intersect thus producing unique experiences of discrimination.[56] For example, persons with disabilities may also experience discrimination on other grounds in addition to disability such as race and/or gender.

The Commission has explored this "contextualized" or "intersectional" approach to discrimination analysis at length in its Discussion Paper entitled *An Intersectional Approach to Discrimination: Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims*.[57] It is the Commission's view that a contextual approach is needed in order to fully appreciate and do justice to the complex and multifaceted ways in which many people experience discrimination.

In its Consultation Paper on disability and education, the Commission asked stakeholders to provide examples of ways in which students with disabilities are affected also by being members of other historically disadvantaged groups. The considerable response to this request confirms that an intersectional approach to analyzing discrimination against students with disabilities is both necessary and appropriate.

The Commission learned that students with disabilities who have recently immigrated to Canada often have an especially difficult time in school. The KIDS' Coalition observed: "Children of new Canadians and landed immigrants who have disabilities are at a distinct disadvantage. In many cases their families will not have the time or resources to find out about community health and social services. The families may also have language difficulties and/or cultural perceptions that prevent them from getting the help they need." This situation is particularly worrisome considering that consultees repeatedly stressed to the Commission the importance of parental advocacy in navigating the special education system effectively. The Provincial Auditor's 2001 Annual Report also concluded that "it is up to parents to advocate for their child when they feel their child is not getting the assistance that he or she requires. However, the ability of parents to advocate for their child is variable depending on how well informed they are about available services and supports."[58]

In their 2002 Report, People for Education noted that cutbacks to English as a Second Language (ESL) programs have resulted in students who are new immigrants to Canada being "incorrectly placed into special education programs in an effort to provide them with additional support."[59] The Commission also heard that some of these students are being misdiagnosed as having learning disabilities.

The Commission heard that a student's gender may have an impact on their experience in the special education system. The Ontario Association of Speech-Language Pathologists and Audiologists expressed a concern that female students with language and/or speech-based disabilities may not receive appropriate special education services. They noted: "Female children with communication and language delays or disorders and whose behaviour may be unremarkable, often go undetected. Their disabilities may be misunderstood as shyness or part of a gender stereotype." Research also indicates that boys are much more likely than girls to be diagnosed as learning disabled or emotionally disturbed.

Consultees told the Commission that students in the French language education system have difficulty accessing special education services that are sensitive to their needs. For example, the Ottawa Francophone Chapter of the Ontario Autism Society commented that "Francophone children in the Ottawa area who are diagnosed with autism or P.D.D. [Pervasive Developmental Disorder] have virtually no access to specialized services in their mother tongue between the time they are diagnosed and the time they are eligible to attend school." The Rozanski Report also made note of "the difficulty of securing francophone specialists for programs and services, particularly in the area of special education."[60] Conseil des Écoles Catholiques de Langue Française du Centre-Est told the Commission that Francophone students with disabilities are also faring very poorly on the Grade 10 literacy test. They suggested that a working group be established to examine the issue. There is currently a case before the Human Rights Tribunal that will consider whether the lack of a specialized service in French resulted in discrimination against a Francophone child because of the combined effect of his minority language education rights and his disability. Although the *Code* does not explicitly identify "language" as a prohibited ground of discrimination, language can be an element of a complaint based on other grounds in accordance with the Commission's *Policy on Discrimination and Language*.

The Commission heard that students with disabilities from Aboriginal communities often experience particular disadvantage in the education system. Research indicates that the incidence of disabilities amongst Aboriginal children is disproportionately higher than that of the general population. For example, the Canadian Policy Research Networks estimated that First Nations people are three times more likely to have diabetes than other Canadians, and that aboriginal peoples are also more likely to have hearing, sight and speech disabilities.[61] In 1996, a Federal Task Force on Disability Issues determined that an Aboriginal Canadian with a disability is significantly more disadvantaged than the average Canadian due to jurisdictional complexities in governance, inadequate funding, and a failure of mainstream programs to take into consideration the special needs of the Aboriginal community.[62] Concerns have also

been raised that cultural biases inherent in standardized special education assessment tools have an adverse effect on Aboriginal students.[63]

Consultees also reported that students with disabilities from low income families encounter unique hurdles in the special education system. Parents of these children often find it extremely difficult, if not impossible, to take time out from work to advocate on their child's behalf. This situation is only exacerbated for single parents. Research also indicates that children with disabilities are over-represented in families with low income. One study suggests that this may be so "first, because the extra time required for care leaves less time for the parents to do paid work, and second, because these families face higher out-of-pocket expenses in order to look after children with disabilities."[64]

ACTIONS REQUIRED:

(1) That the Ministry of Education, school boards and schools develop programs and activities that promote awareness of the unique experience of students with disabilities who are also members of other historically disadvantaged groups.
(2) That school boards and schools consider the unique situations of students with disabilities who are also members of other historically disadvantaged groups when assessing these students through the IPRC and IEP processes.
(3) That school boards and schools design and deliver workshops for parents who are new Canadians and/or whose first language is not English to assist them in understanding and participating in the special education system.

Negative Attitudes and Stereotypes

The Commission's *Disability Policy* emphasizes human dignity, respect and the right to equality. The *Policy* states:

> Human dignity encompasses individual self-respect and self-worth. It is concerned with physical and psychological integrity and empowerment. It is harmed when individuals are marginalized, stigmatized, ignored or devalued.[65]

Negative attitudes, ignorance, misinformation and stereotypes about the nature of specific disabilities, and/or about persons with disabilities themselves can be extremely damaging to an individual's sense of dignity, to their self-confidence, and to how they perceive themselves in the educational environment. In *British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) v. British Columbia (Council of Human Rights)* ["*Grismer*"], the Supreme Court of Canada stressed the importance of

> ...combating false assumptions regarding the effects of disabilities on individual capacities. All too often, persons with disabilities are assumed to be unable to accomplish certain tasks based on the experience of able-bodied individuals. The thrust of human rights legislation is to eliminate such assumptions and break down the barriers that stand in the way of equality for all.[66]

The *Code*'s protection against discrimination on the basis of disability includes a subjective element, namely, one based on perception of disability.[67] The Supreme Court has also made it clear that disability must be interpreted to include its subjective component, since discrimination may be based as much on perceptions, myths and stereotypes, as on the existence of actual, functional limitations.[68] Society's response to a real or perceived disability has been referred to as "social handicapping." In a recent decision, a British Columbia Human Rights Tribunal found discrimination to exist where a school's administration refused to re-enrol a student with a disability due to its belief that she did not belong at the school. The Tribunal found that:

> Those beliefs were based on assumptions about [the student's] inability to excel in an academic environment. The beliefs were not informed by advice from personnel with expertise in the instruction of students with severe learning disabilities.[69]

The school setting can be an ideal place for young people to learn about diversity and be exposed to differences between themselves and their peers. Effective education can be the key to acceptance of these differences and to respectful and harmonious co-existence. As such, the Commission was very concerned to hear about the persistence of negative attitudes towards persons with disabilities in the education system.

The Spina Bifida and Hydrocephalus Association of Ontario told the Commission that "Accommodation for students with disabilities is often perceived as extra and an imposition on serving 'normal' students, rather than a basic right for all." A parent of a child with autism informed the Commission that "some children within the schools in Ontario still use words such as Retard, Stupid, Slow, and Dummies when referring to the developmentally challenged class."

ARCH noted that a "failure to adequately address bullying and taunting in the classroom and the schoolyard is a barrier to success for the student on the receiving end. At times it results in great anxiety and fear and the student's non-attendance altogether." If left unchecked, harassment can impede a student's ability to access educational services equally and to participate fully in the educational experience.

Consultees emphasized that the attitudes of educators towards disability issues will largely influence the way in which other students perceive and relate to students with disabilities. On this point, Community Living Toronto remarked: "While the principal sets the tone for the school, it is the teacher who must model attitudes and acceptance of all students within their class.... If teachers do not demonstrate respect for the rights of every child to be enrolled in the classroom, how can we expect that students will accept people with differing abilities?" The KIDS' Coalition expressed a similar sentiment: "Teachers and principals who are knowledgeable about disability, and sensitive to the creation of inclusive classrooms and schools are the best protection that disabled students have against harassment and negative stereotyping." In *Trinity Western University v. British Columbia College of Teachers*, the Supreme Court of Canada stated:

> ...teachers are a medium for the transmission of values. It is obvious that the pluralistic nature of society and the extent of diversity in Canada are important elements that must be understood by future teachers because they are the fabric of society within which teachers operate and the reason why there is a need to respect and promote minority rights... Schools are meant to develop civic virtue and responsible citizenship, to educate in an environment free of bias, prejudice and intolerance...[70]

Participants expressed concerns that teachers may not be receiving appropriate training in working with students with disabilities, or in dealing with disability issues. For instance, ARCH commented: "In our communications with educators we frequently notice that the language they use with respect to disability repeats standard stereotypes. For example, a student is 'wheelchair bound' or 'suffers from a disability'." The Ontario Association of Speech-Language Pathologists and Audiologists suggested that a way to deal with this might be "Partnering schools, students and teachers from diverse school boards to develop and share experiences and effective practices in integrating children with differences and disabilities in the classroom and community."

The 2001 Provincial Auditor's Report also found that teacher training in disability issues was inadequate. The Report states "[g]iven that the Ministry expects students with special needs to be educated in the regular classroom wherever possible, all teachers need a strong foundation in special education service delivery. Nevertheless, at the time of our audit, efforts to ensure that all teachers had this strong foundation were not sufficient."[71] Due to the high retirement rate of teachers in recent years, there has been a big turnover in the profession. Consequently, there are fewer teachers with extensive teaching experience, particularly in the specialized area of special education.

The certification requirements for teachers in Ontario are undergoing major changes. In June 2001, the provincial government enacted the *Stability and Excellence in Education Act* which requires all teachers to complete a Professional Learning Program for the purpose of professional development in order to maintain their licence to teach in publicly-funded schools in Ontario. The program was fully implemented in September 2002 and teachers have until 2007 to complete the required professional learning courses. The program requires teachers to take 14 courses every five years, seven of which are core courses. One of the core courses is dedicated to the subject of special education. This course includes information on:

- learning disabilities, learning exceptionalities, gifted students and other students with special needs
- students at risk of failing or dropping out for social, economic or emotional reasons
- teaching strategies for accommodating and modifying the curriculum for exceptional students and students at risk
- supporting students equitably and with respect
- the Identification, Placement and Review Committee (IPRC) process
- writing and using an Individual Education Plan (IEP)
- planning students' transition out of high school
- funding of special education programs.

In addition, another core course called "Student Assessment" includes a unit on accommodations for assessments. It would appear that this training, if conducted appropriately, has the potential to better train teachers in the publicly-funded school system to deal more effectively with disability issues.

Participants also expressed the view that teachers who have disabilities themselves can be highly effective in demystifying disability issues for students and school faculty alike. The National Federation of the Blind commented: "The presence of more teachers who are blind or vision-impaired would act as role models to students in the regular school system, and would also help educate other teachers and administrators on the capabilities of persons who are blind. Not only must the education system do much more to encourage persons who are blind to consider the teaching profession as a viable career to pursue, it must also encourage teachers who encounter blindness later in life to remain in the profession."

ACTIONS REQUIRED:

(1) That the Ministry of Education monitor its Professional Learning Program to determine its ability to prepare teachers to deal effectively with disability issues and to treat students with disabilities with dignity, respect and sensitivity.
(2) That schools boards and school staff engage in educational activities designed to raise student awareness of disability issues and to combat negative attitudes and stereotypes about persons with disabilities.

Labelling

Throughout the consultation, many individuals and organizations voiced concerns about the practice of labelling students with disabilities in the education system. Participants told the Commission that labelling takes place at various stages in the special education system (*e.g.* the IPRC process). The Cornwall Parent Support Group stated its view that students "are judged against presumed group characteristics rather than being assessed by their own personal abilities."

Labelling of students can result in pre-determining accommodation on the basis of stereotypical assumptions, rather than assessing the individual needs and strengths of each student. Moreover, preoccupation with labels and their accompanying stereotypes can lead to pedagogic and social interactions that can be detrimental to students with disabilities in ways that promote paternalism and are an affront to dignity and individuality.

It is the Commission's policy position that when accommodations for persons with disabilities are being explored, the emphasis should be on assessing and accommodating each person's unique needs and circumstances, rather than resorting to preconceptions or blanket generalizations about persons with a particular disability. At all levels, it is important that the focus remains on the individual, rather than on the category of disability. Concerns arise where labels are used in such a way that an individual's unique characteristics, including their disability-related needs, are oversimplified, and their strengths and individuality are reduced by their designation in a fixed category.

Participants expressed numerous concerns about the Intensive Support Amount ("ISA") funding process and its reliance on pre-set categories for determining funding levels. School boards receive money through Special Education Grants. These grants are designed to provide funding for the incremental costs of delivering special education programs and services. Other costs, (*e.g.* classroom teachers, heating and lighting) are to be covered through the basic grants that school boards receive for all students, including those with special needs. Special Education Grants have 2 components:

> 1) The Special Education Per Pupil Amount ("SEPPA"), which is based on a school board's total enrolment (counting all students). This funding is used for special education programs and services that address the full range of exceptionalities.
>
> 2) The ISA, which is a variable amount related to the number of high-needs exceptional pupils in a board (i.e. students who require high-cost specialized equipment, programs and classroom supports).

There are 5 levels of ISA funding.[72] School boards file claims for ISA funding in relation to individual students. The claim form outlines criteria associated with various "profiles" (*e.g.* "behaviour," "deaf/hard of hearing," "autism/PDD," "developmental/intellectual," "blind/low vision"). School boards are expected to classify each high-needs student according to the profiles.

The Commission heard that the use of these profiles stereotypes students, fails to consider the individual needs of students, and demeans the dignity and sense of self-worth of students with disabilities. The Commission learned that throughout the school system, students are known as "ISA kids," meaning "high needs kids," and are identified more by their disabilities than by their individual characteristics. Consultees expressed concerns that the label precedes the student and creates fixed preconceptions about that student's capabilities.

The tiered structure of ISA funding means that the more "severe" a student's disability, the more money the school board will receive. Consultees stated that this system encourages school boards to exaggerate the disability-related needs of students in order to secure greater ISA funding, and discourages them from acknowledging a student's improvement. The Ontario Coalition for Inclusive Education remarked: "It pays to devalue students. Money is lost if strengths are documented. So where is the motivation to provide accommodations that promote learning?"

One participant elaborated further: "This funding system also discourages the Boards from providing successful remedial and/or compensatory programs that will help the child to be included within the mainstream. More money is given to Boards that document poorer children's performances on cognitive and academic measures and document more severe behavioural problems. These Boards may be providing poorer services that contribute to the children's failure. They then get more money to continue to provide ineffective special educational support. Boards that successfully remediate the child are penalized with less funding."[73]

Some consultees saw the issue of labelling differently. The Centre for Equity and Human Rights at Seneca College stated: "Labels in themselves are not the problem. Misuse of labels is the problem." Some participants even saw value in labels. For example, the Autism Society Ontario expressed the view that "labelling of students with ASD [Autism Spectrum Disorder] can be positive. Students with ASD, particularly those with better language skills, are often seen as exhibiting intentionally poor behaviour. Other students may see them as 'weird'. Once these students are identified as having ASD, a neurological disorder, there is often greater acceptance of them. The label has helped to identify them as disabled and not as rude, offensive or weird." Expressing similar views, the Learning Opportunities Task Force stated: "We have ample evidence that false delicacy on the part of the school system to avoid labelling has a terrible impact on students with learning disabilities. The use of identifying terminology is an essential component of ensuring the provision of ongoing appropriate programming, services and accommodations to students with disabilities."

Participants also expressed concerns that the current ISA funding process fails to recognize and account for the needs of students who have more than one disability. For example, the Special Education Advisory Committee of Ottawa Carlton Catholic School Board stated: "If a child has two exceptionalities, the identification process does not allow for the funding of both exceptionalities – only one will be funded. Their unique needs as related to both exceptionalities must be met, however from a funding standpoint they only qualify under one set of criteria." This problem would seem to demonstrate the shortcomings of a system that over-relies on rigid categories to identify student needs.

Education providers have a duty to accommodate a student with a disability up to the point of undue hardship regardless of how neatly that individual may fit into administrative categories. As is stated in the Commission's *Disability Policy*: "There is no set formula for accommodating people with disabilities. Each person's needs are unique and must be considered afresh when an accommodation request is made."[74]

Individuals and organizations also had concerns about the "one envelope" style of funding ISA claims. ISA amounts generated by student-specific claims need not be spent on these specific students. Although school boards file ISA claims based on individual students, ISA funding (excluding ISA Level 1 and the SIP) is not allocated on a student-specific basis. Each board is permitted to use its total special education revenue to meet the needs of all of its students with special needs. Participants informed the Commission that this style of funding ISA claims does an indignity to persons with disabilities by pitting student against student and setting up a "triage" system in which the most funding goes to the student whose disability is considered the most "severe."

Participants also expressed concerns that while this funding structure encourages school boards to use the disability-related needs of students to generate funding, some students with disabilities, on whose behalf ISA claims have been made, fail to benefit directly from the money received. Community Living Upper Ottawa Valley observed that "The ability of boards to move funds in special education lends itself to inequities for children whose

parents fail to understand or exercise their rights and find it difficult to advocate on their children's behalf in the ever-changing provincial educational system."

ACTIONS REQUIRED:

(1) That the Ministry of Education, school boards and school staff review special education practices and procedures to ensure that accommodation is governed by the principle of individualization rather than by generalizations about specific disabilities.

(2) That the Ministry of Education ensure that any system of funding that it administers, ISA or otherwise, complies with human rights law and policy. Specifically, that such a system avoids labelling and focuses on the disability-related needs of each individual in its assessment process.

Accommodation Process

The principles of respect for dignity, individualization, and integration and full participation, as outlined in the Commission's *Disability Policy*, apply both to the substance of an accommodation and to the accommodation process. The manner in which an accommodation is provided and the methods by which it is implemented are subject to human rights standards.

The *Education Act* and its accompanying regulations set out a structure for the identification and accommodation of disability-related needs in the publicly-funded school system. Under the *Education Act*, the Ministry of Education is responsible for requiring school boards to implement procedures for identifying student needs, and for setting standards for identification procedures.

Regulation 181/98, under the *Education Act*, requires all school boards to establish at least one Identification and Placement Review Committee ("IPRC"). An IPRC is composed of at least 3 people, one of whom must be a principal or supervisory officer of the board. The principal of a school may, by his or her own decision, or at the request of a parent, refer a student to an IPRC for a decision as to whether or not the student is "exceptional", and if so, whether he or she should be placed in a regular classroom with supports, or in a special education class.[75] In making these decisions, the IPRC must consider educational, health and psychological assessments, as well as information submitted by the parents.[76] The IPRC can also interview the student. The IPRC has the power to make recommendations about special education programs and services for the student, but does not have decision-making power in this respect as the recommendations are not binding. In addition to assessing students who have not previously been identified as "exceptional," the IPRC assesses students who are transferring from a demonstration school to the regular school system, and reviews existing student identifications and placements.

Throughout the consultation, consultees expressed many concerns about the IPRC process. In particular, the Commission heard that the process lacks an effective dispute resolution mechanism. While Regulation 181/98 provides for an appeal of IPRC

decisions dealing with determinations of "exceptionality" and student placement, it does not provide an avenue for parents to appeal the IPRC's recommendations regarding special education programs and services for their child. As a result, disputes between parents and educators about IPRC recommendations regarding programs and services are increasingly ending up at the Commission as human rights complaints.

Consultees told the Commission that the appeal process for decisions regarding identification and/or placement is cumbersome, time-consuming and overly litigious. Parents may appeal these types of decisions to the Special Education Appeal Board. However, these decisions are not binding on the school board, and if the school board chooses not to implement the Board's decision, the parent or pupil will have to appeal another level to the Special Education Tribunal. Several consultees indicated that the first level of appeal is a waste of valuable time since these decisions are not binding, and often end up being appealed to the Tribunal. Then, even if a parent gets a favourable decision from the Tribunal, more time may be spent in court if the school board applies to have the decision judicially reviewed.

Participants emphasized that every day lost in delays in the appeals process is a day that a child is not receiving the education they need. In some cases, the delay may even prevent the child from attending school at all. The Special Education Advisory Committee of the Huron-Superior Catholic District School Board recommended that "A body which provides direct access for parents to raise their concerns and address issues in a timely fashion should be formed." They observed that "The current IPRC appeal process is lengthy, expensive for School Boards and not user friendly. Parents find this process stressful, intimidating and often not objective or positive."

If the IPRC decision is not appealed, the school principal is notified to prepare an IEP for the student.[77] As mentioned previously, an IEP is a written summary of a student's strengths, interests and needs. It sets out the special education programs and services established to meet the student's needs, and describes how these programs and services will be delivered. It is a working document that allows for modifications in response to the student's growth and changing needs. In addition to serving as a guide for educators in monitoring the student's progress, it is also meant to serve as an accountability tool for the student, his or her parents, and others working with the student. In developing the plan, the principal must take into consideration any recommendations made through the IPRC process.

Participants in the consultation described many problems in the development and implementation of IEPs. The Commission heard that, in many instances, local level school practices do not comply with the standards set in legislation and in the Ministry of Education's special education policy statements. [78] In particular, consultees reported that, often, IEPs are not prepared in a timely fashion, that they are not an accurate reflection of a student's disability-related needs, and that the supports described as necessary in the IEP are not provided. And, as Justice for Children and Youth noted, "Without a clear right of appeal...parents have little recourse when the IEP fails to come up with a plan which adequately addresses the needs of the disabled pupil."

The Provincial Auditor's 2001 Annual Report supports the observations of consultees.

The Report states that, despite legislative and policy requirements, many IEPs are not completed in a timely manner,[79] and many educators are not specifying in the IEP the services or supports that a student needs to meet his or her learning objectives, in part because "educators were concerned that they might not be able to provide a specified level of support" and might thus face legal action by parents.[80] The Report goes on to state that of the schools surveyed, "principals allocated the resources they were given based on their own judgment and that of their staff regarding the relative need of each student with special needs. They also noted that resource allocation was influenced by persistent advocacy by parents and not just by assessed needs."[81] Of particular note, the Report observes that neither the Ministry of Education nor the school boards had established the quality-assurance processes necessary to ensure that all exceptional students have appropriate programs and services available to them.

The Commission was also very concerned to hear from consultees that the IEP is sometimes used inappropriately as a tool to generate funding. Specifically, the Commission heard that, in some cases, exaggerated characterizations of a student's disability-related needs make their way into the student's IEP, as a way to "bolster" the student's ISA claim. The effects of this practice will be discussed further under "Appropriate Accommodation."

Throughout the consultation, many parents described feeling intimidated by and excluded from participating in the accommodation process. Although Regulation 181/98 requires IPRCs to consider information from parents in making their decisions and gives parents the right to have a representative with them at the IPRC meeting, many parents continue to find the whole process alienating. For example, in its submission Community Living Toronto stated: "The entire IPRC process is extremely intimidating to parents... Parents of children with an intellectual disability must sit through 'team meetings' and IPRCs with up to 12 professionals who may never have met their child. The process is not explained fully. Parents may not understand the purpose of the meeting, the scope of the decisions that will be made, who will be in attendance and what their role in the meeting will be. Very seldom are translation services offered to families who have English as a second language. Parents often sign forms without understanding the far-reaching implications for the future." Similarly, the Canadian Council of the Blind, Ontario Division stated: "Parents, generally, are not adequately informed of their rights, and often think that the educational professionals must know what's best for their child."

Regulation 181/98 also requires principals to consult with parents in the development of a student's IEP. However, the Commission heard reports from several participants that this is not always happening. Some parents expressed feeling pressured to sign the IEP, even though they were not certain that it was in their child's best interest. Some even went so far as to say that they feared that if they did not go along with the opinions of school staff, their child would suffer reprisals.

In its *1993 Annual Report*, the Office of the Provincial Auditor of Ontario recommended that "Each school board should advise parents annually of the existence of the parents' guide, and in particular point out the parents' right to refer their child to the IPRC through the principal. The parents' guide should include a description of the full range of options

for their child, including options available at provincial and demonstration schools."[82] In its *2001 Annual Report*, the Provincial Auditor concluded that this recommendation had only been partially implemented. It stated: "Regulation 181/98 requires a board's parents' guide to be provided to families of exceptional students and available at all schools and at the Ministry's district offices. However, it does not require that [the guide] be provided to parents in advance of IPRC meetings and in many cases they were not at the schools we visited."[83]

As stated in the Commission's *Disability Policy*, "Accommodation is a shared responsibility. Everyone involved should co-operatively engage in the process, share information, and avail themselves of potential accommodation solutions."[84] Since, in most cases, parents will have intimate familiarity with their own child's needs and abilities, parental involvement is invaluable in designing effective accommodation plans for students.

ACTIONS REQUIRED:

(1) That the Ministry of Education review the IPRC process and make any changes necessary to ensure that it meets both the procedural and substantive components of the duty to accommodate as mandated by the *Code* and the Commission's *Disability Policy*.
(2) That the Ministry of Education develop and implement an effective mechanism for resolving disputes that arise in the accommodation process.
(3) That school boards and school personnel abide by human rights obligations when engaging in the accommodation process.
(4) That the Ministry of Education provide to parents plain language guides on the accommodation process in multiple languages prior to the IPRC meeting.
(5) That school boards arrange and conduct information seminars for parents on the accommodation process and aspects of the special education system more generally.

Appropriate Accommodation

The Commission's *Disability Policy* stipulates that an accommodation for a person with a disability will be considered appropriate if it respects the dignity of the individual with a disability, meets individual needs, best promotes integration and full participation, and ensures confidentiality. The Commission will consider an accommodation appropriate if it will "result in equal opportunity to attain the same level of performance, or to enjoy the same level of benefits and privileges enjoyed by others, or if it is proposed or adopted for the purpose of achieving equal opportunity, and meets the individual's disability-related needs."[85] Once appropriate accommodation is received, students must still be able to perform the essential requirements of the service, that is, they must still be able to pass the school curriculum.

Human rights law has clearly established that equality may sometimes require different treatment that does not offend an individual's dignity. In *Eaton v. Brant County Board of Education*, the Supreme Court of Canada ruled on the appropriate placement for a student with a disability.[86] Emily Eaton, a 12-year old student with a disability, was

initially placed in an integrated classroom. After three years, her teachers and assistants concluded that this placement was not in her best interests, and that she should be placed in a specialized classroom. Her parents disagreed. An IPRC determined that Emily Eaton should be placed in a specialized setting. Her parents appealed the decision up to the Supreme Court of Canada. The Court ruled that the decision of the tribunal to place Emily Eaton in a special education class, contrary to the wishes of her parents, did not violate the equality rights provisions of the *Charter.*

The Court stated that the failure to place Emily Eaton in an integrated setting did not create a burden or disadvantage for her, because such a placement was in her best interests. According to the Court,

> While integration should be recognized as the norm of general application because of the benefits it generally provides, a presumption in favour of integrated schooling would work to the disadvantage of pupils who require special education in order to achieve equality .... Integration can be either a benefit or a burden depending on whether the individual can profit from the advantages that integration provides.

The Court found that the tribunal had sought to determine the placement that would be in the best interests of Emily Eaton, had considered her special needs, and had striven to fashion a placement that would accommodate those needs and enable her to profit from the services that an educational program offers.

As the Commission noted in its *Disability Policy* "in some circumstances, the best way to ensure the dignity of persons with disabilities may be to provide separate or specialized services."[87] However, education providers must first make efforts to build or adapt educational services to accommodate students with disabilities in a way that promotes their integration and full participation. It is the Commission's view that, before considering placing a student in a self-contained, or specialized classroom, education providers must first consider inclusion in the regular classroom. In most cases, appropriate accommodation will be accommodation in the regular classroom with supports. However, every student with a disability is unique. In order to provide appropriate accommodation to all students with disabilities, education providers must, with the assistance of parental input, assess each student's particular strengths and needs, and consider these against a full range of placements, programs and services. Ultimately, appropriate accommodation will be decided on an individual basis.

The Ministry of Education has articulated its policy position on this issue stating its commitment to the principle that "the integration of exceptional students should be the normal practice in Ontario, when such a placement meets the pupil's needs and is in accordance with parental wishes."[88]

Regulation 181/98 also requires an IPRC to consider the placement of a student with a disability in a regular class with appropriate special education services before it considers placing that student in a special education class.[89] If the IPRC decides that a student should be placed in a special education classroom, it must give written reasons for its decision.[90]

For those students whose needs cannot be met entirely in the regular classroom, an IPRC may consider a range of possible options:

- ***A regular class with indirect support.*** The student is placed in a regular class for the entire day, and the teacher receives specialized consultative services.
- ***A regular class with resource assistance.*** The student is placed in the regular class for most or all of the day and receives specialized instruction, individually or in a small group, within the regular classroom from a qualified special education teacher.
- ***A regular class with withdrawal assistance.*** The student is placed in the regular class and receives instruction outside of the classroom for less than 50 per cent of the school day, from a qualified special education teacher.
- ***A special education class with partial integration.*** The student is placed by the IPRC in a special education class with a regulated student-teacher ratio, for at least 50 per cent of the school day, but is integrated with a regular class for at least one instructional period daily.
- ***A special education class full-time***. The student is placed by the IPRC in a special education class, where the student-teacher ratio conforms to Regulation 298, section 31, for the entire school day.[91]

In some cases, there may be a need to apply for admission to a Provincial School for students who are blind, deaf, or deaf-blind, or, a Demonstration School for students who have severe learning disabilities. The Ministry of Education also maintains a number of hospital schools, as well as care and treatment centres at various locations in the province, and schools in a number of correctional facilities. The programs at these locations have an educational component, but they will also concentrate on broader aspects of a student's development.

Feedback received throughout the consultation indicates that consultees are sharply divided on the issue of appropriate accommodation. The widely divergent input received from consultees indicates that there is ongoing debate regarding decisions to place students in specialized settings as opposed to placing them in mainstream classrooms with supports.

Many, if not most, consultees expressed their preference that students with disabilities be included in regular classrooms. The Commission heard that inclusion in the regular classroom facilitates greater interaction between students of varying abilities, that it develops positive attitudes and relationships, and that it is less likely to stigmatize people with disabilities. For example, Community Living Ontario wrote: "If a child with a disability begins life with an expectation of inclusion, she is much more likely to seek out, and be accepted in, inclusive environments and activities later in life. It is equally true, that when a student that does not have a disability is educated in an inclusive environment, inclusion will most likely remain her cultural expectation throughout life."

Expressing her preference for inclusion, one parent wrote: "School is a training ground for life. Students learn academics and skills, but they also learn about people, all kinds of people, and how to relate to them. If students are 'different,' do we include them by having a place for them at the back of the school, perhaps with a separate lunch schedule? Have them arrive after school begins and depart before school officially

ends? Have them enter and exit in their own separate door? Have them travel exclusively on their own segregated buses? How can other students gain understanding and acceptance if students with exceptionalities are treated in such a separate fashion?"

VOICE for Hearing Impaired Children, an organization committed to supporting deaf and hard of hearing children who communicate orally and who rely upon assistive listening devices to augment their ability to use residual hearing, also supports the inclusion of deaf students into the regular classroom.

The Commission heard, however, that placement in a regular classroom will not, in and of itself, result in inclusion in the educational and social components of student life. Consultees stressed that true inclusion requires that properly trained teachers and special education staff work together to adapt the classroom and school curriculum to meet the diverse needs of all students. Several participants expressed the view that true inclusion also depends in large part on adequate funding. For example, in its submission, the Dufferin Peel Educational Resource Workers' Association wrote: "Although the school board strives for maximum inclusion, the reality is poor physical facilities within schools, reduced funding for special programming, and depleted or non-existent professional development or specialized training opportunities for staff. Resources that have been reduced to the minimum cannot create an inclusive environment."

The Commission also heard that, despite a legislative and policy framework which officially supports inclusion, parents feel they have to fight to have their child placed in a mainstream classroom. Participants indicated that, in some cases, even an IPRC decision indicating that a student should be placed in a regular classroom with supports is not enough to secure that type of accommodation.

On the other side of the debate are those who stress the benefits of a specialized educational setting outside the mainstream classroom. The Commission heard that in the regular classroom, opportunities for intense one-on-one instruction for students with disabilities are reduced, educators are less able to teach and reinforce crucial special skills, and that the quality of education for the class as a whole suffers as a result. For example, The Autism Society Ontario wrote "...segregated classes can offer the opportunity to complete high school or learn skills that are not taught in typical classrooms but will allow [students] to function more fully in the community as adults. If integration during the school years is not the best way to produce adults who can meaningfully participate in the community, then it is not in the best interest of the child."

Along the same lines, one parent described the experience of her son in a specialized setting as follows: "[My son was] IPRC'd directly into an age appropriate Language Learning Disability (LLD) class.... He was happy, learning like a sponge, and didn't feel badly that he 'talked funny', because everyone in the class also made mistakes when finding, or saying, the right words, in the right order. He felt just like everyone else, and was unselfconsciously plugging along, a bit at a time, but definitely learning to read and count." She went on to write: "I sincerely ask you NOT to discount the immense value of homogeneous groupings of children with similar disabilities...*i.e.* congregated or specialized classes. Some people who insist on integration/inclusion above all, call them

'segregated classes,' and chastise us, sometimes cruelly. Many of us vehemently disagree, having seen the value of 'congregating' our children with others who learn the same things, the same way, and thus allowing them to feel part of a group."

The Parents of Deaf-Plus Ontarians wrote: "It has been accepted for many years now in Ontario that Deaf citizens comprise a unique minority in their own language, rich culture and history. The recognized language of the Deaf is American Sign Language (ASL). Schools for the Deaf have played a huge role in fostering that language and culture, and all Deaf children should have the right to that education in their own language and culture."

Disputes about appropriate accommodation, particularly differences of opinion about what constitutes a child's best interest, are increasingly ending up at the Commission as human rights complaints. Some cases have stemmed from the IEP process, particularly where an IEP contains an exaggerated assessment of a student's disability-related needs in order to make that student eligible for greater levels of ISA funding. The IEP is meant to be an accurate gauge of the student's needs. When the IEP is used inappropriately in this way, it skews the official record of the student's disability-related needs, and in many cases it raises the expectations of parents and students about the accommodations the student will receive. The discrepancy between the content of the IEP and the actual accommodation received by students has been the basis for several human rights complaints at the Commission. When IEPs are used for improper purposes, it can be very difficult to assess what the student's needs actually are, and whether the school board has provided that student with appropriate accommodation.

ACTIONS REQUIRED:

(1) That the Ministry of Education ensure that educators are developing and implementing an accommodation plan for each student with a disability, in accordance with the *Code* and the Commission's *Disability Policy*, either through the IEP process, or otherwise.

(2) That the Ministry of Education collect and analyze data on placements of students with disabilities, in accordance with the Commission's *Guidelines on Special Programs*. That this data be used only for the purposes of addressing inequities and promoting compliance with Commission policy and the *Code*. This data could include: numbers of students in mainstream classrooms versus self-contained classrooms, number of students in each placement according to type of disability, number of students who also belong to other historically disadvantaged groups, *etc.* That the Ministry report its findings to the public.

Undue Hardship Standard

As described above, in 1998, the provincial government implemented a new funding formula for Ontario's publicly-funded school system. Under the new formula, the Ministry of Education provides school boards with a base level of funding for each student through a Foundation Grant. In addition, the Ministry also provides additional funding through ten special purpose grants, one of which is the Special Education Grant.

Currently, all school boards receive the Special Education Grant. Boards must use special education funding for the special education needs of their students, including such expenses as special education teachers, teaching assistants, and other specialized professionals. Any money remaining after these needs have been met must be placed in a special education reserve fund. As mentioned previously, Special Education Grants include both the Special Education Per Pupil Amount (SEPPA) and the Intensive Support Amount (ISA). The SEPPA is allocated to boards on the basis of total student enrolment. The ISA covers the costs of programs and services for very high needs students, as well as specialized equipment.

In the 2002-03 school year, it was projected that grants to school boards would total $14.26 billion. Of this amount, approximately $1.37 billion was to be spent on the Special Education Grant.[92] In December 2002, the provincial government announced $250 million in additional funding for special education, bringing the total amount of funding for special education to $1.6 billion annually. This announcement was made in response to recommendations made by the Education Equality Task Force in the Rozanski Report.

Throughout the consultation, the Commission heard extensively from consultees that the current funding levels for special education are inadequate. Participants expressed the view that insufficient resources are resulting in delays at many stages of the special education system, misuse of the ISA application process, and students with disabilities not receiving the accommodations to which they are entitled. As already mentioned, in its report entitled *Special Education and the Funding Formula: Emergency Service Only*, People for Education observed that the funding formula "has created a triage system of special education in which only the most needy are served."[93]

In its submission to the Commission, OPSBA (the Ontario Public School Boards' Association) wrote: "Special education revenue for all exceptionalities has not kept pace with costs over time and does not match current expenditures. Furthermore, current expenditures do not meet student support needs. Services to students have therefore declined."

CUPE (The Canadian Union of Public Employees), Ontario Division expressed its view that inadequate funding interferes with the proper functioning of the IPRC and IEP processes: "It is incongruous that the Individual Placement and Review Committee recommends particular supports for approved students, but does not have the power to ensure that those supports are provided. School principals, who are responsible for preparing the Individual Education Plans of special education students, are left with the unenviable task of balancing the needs of IEP students and the recommendations of the IPRC against insufficient resources."

Under the *Code*, every student with a disability is entitled to accommodation up to the point of undue hardship. The *Code* sets out three factors that may be considered in assessing whether an accommodation would cause undue hardship: cost; outside sources of funding, if any; and, health and safety requirements, if any.

Consultees told the Commission that school boards frequently cite limited resources as a reason for not being able to provide appropriate accommodations to students with disabilities. The Commission's *Disability Policy* makes it clear that "whether an accommodation is 'appropriate' is a determination completely distinct and separate from whether the accommodation would result in 'undue hardship'."[94] The legal duty of a school board to accommodate students with disabilities is not discharged unless the school board can make out an undue hardship defence based on costs. In order to claim the undue hardship defence, the school board has the onus of proof. As stated in the Commission's *Disability Policy*, "The nature of the evidence required to prove undue hardship must be objective, real, direct, and, in the case of cost, quantifiable. The person responsible for accommodation must provide facts, figures, and scientific data or opinion to support a claim that the proposed accommodation in fact causes undue hardship."[95]

The Supreme Court of Canada has said that, "*one must be wary of putting too low a value on accommodating the disabled. It is all too easy to cite increased cost as a reason for refusing to accord the disabled equal treatment*".[96] The cost standard is therefore a high one.

It is not sufficient for an education provider to fail to provide an accommodation because the costs of that accommodation may exceed the provider's pre-determined special education budget. The Commission's *Disability Policy* is clear on the threshold that a respondent to a human rights complaint must meet in order to successfully claim undue hardship based on costs. Part 4.4.2 of the *Policy* states: "Costs of accommodation must be distributed as widely as possible within the organization responsible for accommodation so that no single department...is burdened with the costs of accommodation. The appropriate basis for evaluating the costs is based on the budget of the organization as a whole, not the branch or unit in which the person with the disability...has made an application. In the case of government, the term 'whole operation' should refer to the programs and services offered or funded by the government."[97]

The *Disability Policy* also states that larger organizations, in particular governments, "may be in a better position to set an example or provide leadership in accommodating persons with disabilities. Accommodation costs will likely be more easily absorbed by larger organizations."[98]

The Commission heard that even though the Ministry of Education is in charge of a centralized system of funding for special education, and even though school boards no longer have control over the level of this funding, it is the school board that is most frequently considered responsible when students do not receive accommodations, and it is the school board that is most often named as the respondent in human rights complaints alleging discrimination on the basis of disability.

While an alleged shortcoming on the part of the Ministry of Education does not excuse the school board from its own substantive and procedural duty to accommodate under the *Code*, the Ministry of Education has responsibility for supplying adequate funding to school boards to allow them to provide appropriate accommodation to students with disabilities, as part of the duty to accommodate up to the point of undue hardship. In

Concerned Parents for Children with Learning Disabilities Inc. v. Saskatchewan (Minister of Education), a case involving the duty of the Saskatchewan Ministry of Education and various school boards to provide education and educational services appropriate to the needs and circumstances of a child with a learning disability, the government brought a preliminary application arguing that it was not a proper defendant. The Saskatchewan Court of Queen's Bench disagreed stating:

> The defendant Government has argued that even if there is a duty to provide educational services to the infant plaintiffs...this is the obligation of the defendant Boards, who are responsible for the delivery of specific special education services, and the plaintiffs do not have reasonable prospect of success in this action against the Government of Saskatchewan, which, by statute, sets general policy and provides partial funding, but does not deliver specific services.
>
> I cannot accept this argument. ...[T]he Government has and exercises the obligation to set policy and standards, evaluate programs and provide funding to school boards for certain types of expenditures. If the plaintiffs should be successful in establishing at trial that they have a constitutional entitlement to widespread provision of educational services... then it will also be open to them, in my view, to establish, if they can, that the general policy standards and guidelines, and the funding parameters set by the defendant Government, fail to meet the constitutional standard. Arguably, policy standards that do not mandate compliance with the minimum constitutional standard are themselves constitutionally deficient. Similarly, funding that is insufficient to support services at a minimum constitutional standard may itself be shown to be constitutionally deficient.[99]

In its submission, OPSBA recommended that "[I]n the interests of both fairness to the parties and the complete adjudication of all relevant issues, whenever a complaint is filed with the Commission alleging inadequate provision of special education programs and services, the Commission should place the Ministry of Education on notice of the complaint, consider adding the Ministry as a party respondent, and give the Ministry an opportunity to reply to the complaint."

In order to assess an undue hardship defence based on costs, it is necessary to consider financial statements and budgets. However, the Provincial Auditor's 2001 Annual Report concluded that "the Ministry did not have the procedures in place to ensure that school boards provide comparable and reliable information about their special education expenditures in order to facilitate meaningful analysis and support funding decisions... The information available on school-board spending by activity or program is insufficient for management at school boards to manage costs effectively. As a result, the Ministry, trustees, Special Education Advisory Committees, and parents cannot assess how effectively management has spent special education funds."[100]

The Commission heard that the lack of available and precise financial information is having a detrimental effect on the provision of accommodation to students with disabilities. As mentioned previously, the Provincial Auditor's 2001 Annual Report noted that decisions regarding the provision of professional services to special needs students are being made based on budgets, and there is "no basis for either school boards or the

Ministry to evaluate the appropriateness of the service cut-off points currently in place."[101] Consultees told the Commission that without this information, it is extremely difficult to challenge a school board's decisions. As the Ontario Association for Families of Children with Communication Disorders wrote in its submission: "One of the challenges of special education is that we do not know the true costs of adequate accommodation. By requiring school boards to document the services and programs they can't afford to provide, we will have the opportunity to discuss which additional expenditures are reasonable and how else we can fund the accommodations."

In its *1993 Annual Report*, the Office of the Provincial Auditor of Ontario recommended that "The Ministry of Education and Training should establish procedures that enable it to monitor the costs and effectiveness of special education programs and services delivered by school boards and facilitate the sharing of best practices among school boards."[102] In its *2001 Annual Report*, the Provincial Auditor concluded that this recommendation had not been implemented and made a further recommendation in this area.

ACTIONS REQUIRED:

(1) That the Ministry of Education review the adequacy of resources provided to school boards to ensure that school boards are able to provide timely access to appropriate accommodation for all students with disabilities.

(2) That the Ministry of Education implement and report back on the Provincial Auditor's recommendation that it establish procedures to monitor the costs and effectiveness of special education programs and services.

POST-SECONDARY EDUCATION

Overview

Ontario offers a wide range of post-secondary options. These include eighteen universities, twenty-five colleges of applied arts and technology, agricultural colleges, colleges of health sciences and of art, a military college, privately-funded degree granting institutions, and private career colleges. There are also professional accreditation bodies that offer courses and evaluate students, such as, for example, the Law Society of Upper Canada. Each institution operates independently and determines its own academic and admissions policies, programs, and staff appointments.

Post-secondary education in Ontario is administered by the Ministry of Training, Colleges and Universities (MTCU). The Ministry develops policy directions for post-secondary institutions, authorizes universities to grant degrees, distributes funds to colleges and universities, registers private career colleges, and provides financial assistance programs for post-secondary students.

There were 263,637 students enrolled full-time in Ontario universities in the 2001-2002 school year. The number for colleges was 168,789. Enrolment at Ontario post-secondary institutions has been rising over the past decade, and the student population is expected to continue to grow rapidly over the next few years, due to the elimination of Grade 13, an increase in the population of 19 year olds in Ontario, and an increase in the participation rate of the 18-24 year old population.[103]

For 2001-2002, 8,188 university students and 13,549 college students received accommodation for a disability, for a total of 21,737 students receiving accommodation. The most common type of disability cited by students at post-secondary institutions is a learning disability, followed by mobility impairments, and sensory impairments. A relatively small percentage indicate mental health disabilities.[104]

Accommodation of students with disabilities at the post-secondary level is not subject to the same detailed legislative structures as at the primary and secondary levels. Accommodation of students with disabilities is governed by the *Charter of Rights and Freedoms*, and by provincial human rights statutes. Post-secondary institutions have developed a wide range of delivery methods and structures in order to meet these obligations. All post-secondary institutions provide some specialized facilities, policies, equipment or services for students with disabilities. All publicly-funded post-secondary institutions have centres or offices for students with disabilities that will provide or coordinate provision of services and supports for students with disabilities. However, service delivery models vary widely.

Students with disabilities at post-secondary institutions encounter many of the same difficulties experienced at the primary and secondary levels of education. This section of the Report focuses on issues and challenges unique to the post-secondary environment.

Access to Education

General Issues

The Commission's *Disability Policy* reaffirms the right of persons with disabilities to full participation and integration. An accessible educational system is one in which persons with disabilities can "access their environment and face the same duties and responsibilities as everyone else, with dignity and without impediment".[105] In the context of post-secondary education, as with elementary and secondary education, accessibility goes beyond physical accessibility, to include accessible curricula, and delivery and evaluation methodology, as well as the provision of the necessary supports and accommodations to ensure that students with disabilities have equal opportunity in their education. Denial of access may be direct or indirect: it may result from refusal to accommodate students with disabilities, from admission criteria that indirectly exclude students with disabilities, or from barriers in funding programs.

Colleges and universities are required under the *Ontarians with Disabilities Act*[106] (the "*ODA*") to prepare and make public annual accessibility plans, in consultation with persons with disabilities. These plans must address barriers to people with disabilities, and ways to remove and prevent them, in the organization's by-laws, policies, programs, practices and services. The plans must include: a report on the measures the organization has taken to identify, remove and prevent barriers to people with disabilities; the measures in place to make sure that the organization assesses its proposals for by-laws, policies, programs, practices and services; a list of by-laws, policies, programs, practices and services the organization will review in the coming year to identify barriers; and how the organization intends to identify, remove and prevent barriers in the coming year. The Ministry of Citizenship has issued *Guidelines for the University Sector*, clarifying the requirements under the *ODA* for this sector.

The *ODA* also requires the Ministry to prepare similar annual accessibility plans, in consultation with the Accessibility Directorate of Ontario.[107]

The *ODA* states clearly that nothing in it diminishes obligations under the *Code*. The *Code* continues to operate as the major enforcement mechanism for the rights of persons with disabilities. Accessibility plans may be effective means of ensuring compliance with the *Code*, as well as with the *ODA*. Education providers should take into account obligations under both pieces of legislation when drafting accessibility plans. The College Council on Disability Issues (CCDI) points out that, when considering access issues, the post-secondary educational system cannot be viewed in isolation. A student's experience in primary and secondary education will have a powerful influence on his or her access to post-secondary education. According to the CCDI:

> When school boards do not provide timely assessment or special education services to students with disabilities, they jeopardize students' access to post-secondary education .... Without appropriate support, students with disabilities are at risk of academic failure and associated loss of self-confidence and self-esteem, and are thus less likely to go on to a post-secondary level of study.

The final report of the Learning Opportunities Task Force (LOTF) identifies supports for transition for secondary to post-secondary institutions as a major issue, recommending that school boards be held accountable for compliance with their regulatory responsibility to develop transition programs and plans, and that proven transition programming be made available to all students with learning disabilities who are going on to post-secondary education and are interested in participating in such opportunities.[108]

Although physical accessibility issues are probably the most widely recognized and acknowledged disability-related barriers, there is still much work to be done in terms of the physical accessibility of post-secondary institutions. Even where physical structures comply with the *Building Code*,[109] barriers remain. The submission of the CCDI notes that:

> The Building Code is insufficient in some instances in eliminating barriers. For example, the use of electronic chairs and scooters is on the rise at colleges across Ontario. However, they require more space to turn around than manual chairs, and students are not able to use 'handicapped accessible' washroom cubicles that currently meet old Building Code requirements.

The submission of ARCH notes that greater attention needs to be paid to the accessibility of student housing, stating that "Students spend much time educating the housing offices, and residences about their needs, as well as advocating for accommodations in housing". Where accessible student housing is not available, students with disabilities may not be able to attend a post-secondary institution at all, or may do so only at the cost of long, exhausting commutes. CCDI recommends that offices for students with disabilities be consulted when campus buildings are constructed or retrofitted. The Inter-University Disability Issues Association (IDIA) recommends that principles of universal design be embraced to ensure that the design of services and environments are usable by all people to the greatest extent possible, without the need for adaptation or specialized accommodation.

More and more post-secondary courses are computer-delivered, whether through websites or CD-ROMs. Failure to consider the requirements of students who use screen readers during the development of such courses can make them completely inaccessible. The National Federation of the Blind states that:

> The 'duty to accommodate' must also apply when it comes to the design of any websites that will be required by students to participate in any distance education program. This involves designing such sites in a manner that will make them easily accessible by students who use large print or screen readers to read the content on these sites.

University admission policies may also create barriers. For example, some professional schools and graduate schools will not accept grades from part-time studies.[110] Students with disabilities are more likely to pursue part-time studies, so these types of policies can pose significant barriers for these individuals. The IDIA states that "A standard for all university admissions policies and procedures, using inclusive language is required to facilitate equal access opportunities for students with disabilities".

Students with disabilities may face challenges simply getting to and from school each day. The lack of reliable, accessible public transportation may pose a formidable barrier to education for students with disabilities.[111] Students may find themselves persistently late for, or missing classes as a result. Where adequate assistance or student housing is not made available in a timely manner for students with disabilities, students may be forced to make long commutes to school every day and find themselves fatigued and burnt-out as a result.

Refusal to provide accommodation can provide a complete bar to access for some students. Several submissions raised concerns regarding private career colleges, which train a significant number of adults who are entering the work force, or seeking to upgrade their skills or change careers. Private career colleges, private universities, and professional licensing bodies, like all other post-secondary institutions, are bound by the *Code*. They are required to provide equal treatment with respect to their services, without discrimination because of disability. This means that they must provide accommodation to students with disabilities, up to the point of undue hardship. The cost of accommodation will only amount to an undue hardship where it is so substantial that it would alter the essential nature of the enterprise, or so significant that it would substantially affect its viability.[112] Some private career colleges are failing to respect their duty to provide accommodation to students seeking admission. For example, the Canadian Hearing Society stated that some deaf, deafened and hard-of-hearing students have been told that they must arrange and pay for sign language interpreters and real time captioners at private career colleges. Private career colleges are regulated by the *Private Career Colleges Act*.[113] The Superintendent of private career colleges has the power to deny registration or renewal of registration to a career college in a number of circumstances, including where "the past conduct of the applicant affords reasonable grounds for belief that the applicant will not carry on the private career college in accordance with law and with integrity and honesty".[114] ARCH recommends that the government body regulating these institutions set requirements regarding the duty to accommodate, so that individual students with disabilities do not repeatedly have to fight to enforce their human rights.

Funding Issues

Background

Many of the access issues raised during the consultation were concerned with barriers related to funding programs and structures. The government has initiated numerous funding programs that may assist students with disabilities in accessing a post-secondary education. The funding structure for students with disabilities at the post-secondary level is complex, as there are a multitude of programs, with varying benefits and eligibility requirements.

Bursary for Students with Disabilities (BSWD) is intended to assist students in meeting additional costs of equipment and supplies related to their participation in post-secondary education, which the student must incur because of his or her disability. It is only for specialized equipment and services required for participating in post-secondary studies. Ineligible expenses include services and/or accommodation that are provided by the

institution as part of the institutional obligation to accommodate persons with disabilities under the *Code*;[115] expenses covered by the Assistive Devices Program (ADP), OHIP or Workers Safety and Insurance Board (WSIB); as well as tuition, books, and housing.

To be eligible, students must be studying full-time at an approved public post-secondary institution, and in an approved program. Full-time is defined, in general, as a 60% course load or higher, and a 40% course load or higher for students with disabilities.

If a student is in default on an Ontario Student Assistance Program (OSAP) loan, or if the student "can not maintain satisfactory academic progress", continued eligibility for the BSWD will be denied.

Students who are not Canadian citizens or permanent residents, or who are from another province and have not resided in Ontario for at least 12 consecutive months are not eligible.

The BSWD is made up of two components:

- The Federal Government's Study Grant for Students with Permanent Disabilities (maximum $8,000). Only students who have applied and qualified for OSAP are eligible for this portion of the BSWD.
- Provincial bursary funding provided by the Ontario government (maximum $2,000). Students who are not eligible for loan funding may still be eligible for this. In determining eligibility, disability-related education support costs are included in the calculation of eligible education costs in the Ontario portion of the Canada-Ontario Integrated Student Loan needs assessment.

The BSWD is non-repayable and taxable.

Canada Study Grants for High Need Students with Permanent Disabilities provides a maximum of $2,000 for tuition and living costs only to students with disabilities who have unmet needs after receiving the maximum loan from OSAP.

Canada Study Grant for High Need Part-time Students provides a maximum of $1,200 for education-related expenses to part-time students, including students with disabilities, who meet the requirements of a part-time Canada Student Loan, and who demonstrate income need and an inability to study full-time. This grant is available to eligible students with disabilities taking a 20 to 39% course load.

Ontario Special Bursary Plan (OSBP) is a $2,500 bursary available to part-time students, including students with disabilities, who are unable to attend full-time and who have income needs to cover tuition, books, etc. A student with a disability can access both the OSBP and BSWD, but will only qualify for the $2,000 Ontario maximum component under the BSWD.

Bursary for Deaf Students Attending Out-of-Country Post-Secondary Institutions provides financial assistance to deaf, deafened and hard-of-hearing students attending post-secondary schools in the United States who have eligible education costs that are in excess of the weekly Canada-Ontario Integrated Student Loan maximum.

The Ontario government also provides funding directly to post-secondary institutions to assist with their disability accommodation responsibilities. The *Accessibility Fund for Students with Disabilities* is a portion of the operating grant targeted to assist publicly-funded universities and colleges in meeting their obligations under the *Code* to make their programs and services accessible for students with disabilities. It can be used for expenses related to the operations of centres for students with disabilities, adaptive and other technology, professional development, and the expenses of contract services such as tutors, note takers, and assessments. The MTCU also provides funding for print-alternate materials to support blind, visually impaired, and learning disabled students. For students who are deaf, deafened or hard-of-hearing, the government funds *Support Services for the Hearing Impaired*, which is administered by George Brown College on behalf of Toronto area colleges; two *Interpreter Funds* for post-secondary institutions outside of Toronto; and *Educational Support Services*, administered by the Canadian Hearing Society, which supports part-time study accommodation costs.

In 2002, the MTCU announced the *Enhanced Services Fund*, a unique initiative to assist college and university students with learning disabilities to get help from learning strategists, assistive technologists, and related technology. This was in response to the preliminary recommendations from the Learning Opportunities Task Force (LOTF), established in 1997. Through the LOTF, the government committed $30 million over five years for initiatives including eight pilot projects at 13 colleges and universities across the province. The pilot projects, and the work of the LOTF have been lauded as examples of best practices in post-secondary education.[116]

Students with disabilities may also be eligible for funding from non-education related programs, such as the Assistive Devices Program (ADP), operated by the Ministry of Health, which funds personal needs equipment and supplies unrelated to work or education for persons with disabilities; the Ontario Disability Support Program (ODSP) which provides social assistance support for living and personal expenses, as well as employment supports (it will not cover tuition, books or travel allowance); and the Trillium Drug Program, which provides assistance with prescription drug costs.

Issues

Concerns regarding funding for students with disabilities should be viewed in the context of the rise in tuition fees for post-secondary students in recent years. Tuition fees at Ontario universities more than doubled between the1989/1990 academic year and the 1999/2000 academic year.[117] While this has posed issues for many students, it raises extra concerns for students with disabilities. As stated by the National Federation of the Blind:

> Over the past five years, tuition fees in Ontario have risen dramatically. While this provides a new barrier to any student who does not come from a wealthy family, or lives in any area of Ontario not close to a college or university, this situation fails to take into account the extra burden placed on students with disabilities who not only face additional costs associated with their disabilities, but also often have far greater difficulties in securing summer employment.

Further, the amount of funding available to students with disabilities has not necessarily increased alongside rising costs for post-secondary education. For example, the OSBP amount has remained at $2,500 for several years. Students struggle to pay the tuition for two courses, along with costs for books and travel, from this amount.

Part-time students face a number of extra financial barriers. Many students with disabilities register for part-time studies because of their disabilities, but for these students, a part-time course load is equivalent to full-time studies. OSAP has recognized this by defining a 40% course load as full-time for students with disabilities. However, many other services and programs do not recognize this. For example, as consultees indicated, part-time students are often not eligible for student health plans. Further, the submission of the CCDI points out that students undertaking reduced course-loads may still end up paying full-time fees:

> Although policies and practices vary from college to college and even between programs within a given college, students taking a reduced course load often pay a full course fee at college. Even where refunds are provided for courses not taken, the refunds are often less than it costs the student to take the course at a later time, i.e. as a continuing education student. Thus, a student who takes half his first semester at one time and the other half at another time can end up paying up to twice the cost of a student without a disability. ... These additional costs can substantially increase a student's debt or make it financially impossible for them to complete their program of study, and thus affect their access to a post-secondary education.

Similarly, a number of submissions raised concerns with the fact that scholarships are designed mainly for students who undertake full time studies, at both the graduate and undergraduate level, excluding many students with disabilities. The Commission's *Policy on Scholarships and Awards* notes that scholarships are significant, not only in terms of financial access to educational services, but also as a means to access employment or post-graduate training. The *Policy* notes that:

> [S]cholarships and awards should be based on factors such as merit, personal financial need, course specialization, or recognition of special contributions to academic or extracurricular life. Exclusionary scholarships or awards, on the other hand, use discriminatory criteria to assess eligibility. These criteria affect access to educational opportunities, either directly or indirectly.[118]

Provincial and federal financing programs for students are often of especial importance to students with disabilities because, as one student's submission pointed out, it is often difficult for students with disabilities to hold a job as well as go to school, so that students with disabilities are often dependent on government aid to complete their schooling.

Numerous concerns were raised during the consultation with respect to the operation of the BSWD. The BSWD is of particular importance to students with disabilities as it is the only student financing program whose purpose is to facilitate equal access to the service of education for students with disabilities by covering costs which are not borne by students without disabilities. Many submissions expressed concerns about the eligibility

requirements of the BSWD, and in particular, the fact that it is tied to eligibility for OSAP, that the student must have a pre-diagnosed disability, and that students who have defaulted on OSAP or are overdrawn are ineligible.

With respect to the requirement that a student be eligible for OSAP in order to qualify for the BSWD, the submission of the LOTF noted that "The requirements [of the BSWD] represent a major barrier for many students with disabilities, whose parents may be able to help with tuition and living costs, but may not be able to cover all the disability specific additional costs". The final report of the LOTF recommends that eligibility for the BSWD be separated from OSAP so that all students with disabilities can access bursary funds equally. The financial consequences for students with disabilities who do not qualify for OSAP are significant, despite the existence of other government programs: York University's Psychiatric Dis/Abilities Program notes that while students who are eligible for OSAP can receive up to $10,000 from the BSWD for disability–related costs, students who are not eligible for OSAP and receive either the OSBP or the provincial portion of the BSWD can receive only $2,000 for disability-related costs.

Only students with a pre-diagnosed disability are eligible for BSWD. This poses a barrier for access for students who must self-fund their diagnosis. The LOTF, for example, points out that the diagnosis of learning disabilities is not covered by any Provincial health or assessment plan and that many people with learning disabilities therefore never have their condition fully and appropriately diagnosed.[119] Rules, preconditions, policies or practices that treat persons with non-evident disabilities differently from other persons with disabilities are *prima facie* discriminatory.[120]

Students who receive an over-award under OSAP more than once cannot return to school until it is paid back. Over-awards often occur when students reduce their course loads after the school term commences. There is no process for taking into account disability-related causes for reducing course loads. As ARCH has pointed out, this has a discriminatory effect on students with health-related or mental disabilities, who are more likely to withdraw from classes. The submission of the York University Psychiatric Dis/Abilities Program notes that this policy does not recognize the episodic nature of psychiatric illnesses, and as a result, students with psychiatric disabilities may be denied access to post-secondary education.

Concerns were also raised with respect to the restrictions on the types of services funded. For example, BSWD funding is not available for students who wish to attend private post-secondary institutions. As well, the York University Psychiatric Dis/Abilities Program submission expressed concerns that the BSWD does not cover the cost of medications. The submission states that "There are many students with psychiatric disabilities who need medication, specifically to help them concentrate while they are at school. This support is as critical as a computer and other software materials, which the bursary does cover."

The BSWD, like other bursary assistance, is considered taxable income under federal tax law. This has been challenged unsuccessfully in two cases. *Wignall v. Canada (Department of National Revenue)*[121] is a complaint under the *Canadian Human Rights Act*. The Tribunal concluded that this taxation practice, although perhaps unfair, was not

a discriminatory practice in the provision of a service. The decision is currently under appeal to the Federal Court of Canada, Trial Division. In a recent decision,[122] the Tax Court of Canada dismissed a *Charter* challenge on this point, concluding that the taxation of the bursary was not differential treatment, and that the source of the problem was the refusal of the education service offered to provide the necessary accommodation without cost to the plaintiff. Both decisions indicated that it may be problematic for education providers to require students to resort to taxable grants in order to access disability-related services.

Finally, the very complexity of these overlapping programs can pose difficulties for students with disabilities. It may be very difficult for students to ascertain what their entitlements actually are. In some cases, program requirements actually conflict. The City of Toronto Community Advisory Committee on Disability gives as an example the issue of summer work. The OSAP program expects that students will contribute to the cost of their education, for example through part-time or summer work. However, students who receive ODSP benefits are limited in the number of hours that they are permitted to work.

The Supreme Court of Canada decision in *Eldridge*[123] states that, when governments provide services, they have an obligation to take positive steps to ensure that members of disadvantaged groups, such as persons with disabilities, benefit equally from these services, subject to the undue hardship standard. Having undertaken programs such as the BSWD, the government is obliged to design it in an inclusive manner, taking into account the needs of all students with disabilities. If the BSWD requirements have an adverse impact on students with particular types of disabilities, this may raise issues under the *Code*. Further, blanket approaches to accommodation, that do not take into account the unique and individual needs of persons with disabilities, are likely inappropriate.

The Commission's *Disability Policy* states that where outside sources of funding for accommodation costs (such as the BSWD) are available to persons with disabilities, a service provider can expect that these resources will be accessed first. However, such resources should most appropriately meet the accommodation needs of the individual, including respect for dignity. The primary responsibility for accommodation remains with the post-secondary institution. For example, in the case of *Howard v. University of British Columbia*[124], the complainant, who was deaf, wished to obtain his teaching certificate from the University of British Columbia. To do so, he required interpretation services during lectures, which would have cost $9,000 for his prerequisite courses, and $40,000 per year during the teachers' program. He was unable to obtain funding from the government's Vocational Rehabilitation Services. The University provided him with $1,000 towards the cost of interpretation, and he obtained a $2,000 forgivable loan from the Ministry of Advanced Education. Unable to obtain funding, he withdrew from the program. Before the Tribunal, the University argued that providing funding for interpretation was the responsibility of the government, not the University; the Tribunal ruled that denial of interpretation amounted to denial of access to the University's educational services. The Tribunal noted that while it may have been open to the complainant to allege discrimination against the government with respect to gaps in

funding for interpreters, that did not absolve the University from responsibility. The Tribunal concluded that while the cost to the University of providing for these types of services from its discretionary funds would be significant, the University did not provide evidence to show that the University's operations would have been seriously affected had it provided interpretation services to the complainant.

ACTIONS REQUIRED:

Post-Secondary Institutions

(1) Prepare accessibility plans, that, in addition to meeting requirements under the *ODA*:
- set goals, identify steps being taken and report on achievements made with respect to adhering to the principles of inclusion by design, barrier removal, most appropriate or next best or interim accommodation of remaining needs, individualization, confidentiality, and shared responsibilities in the accommodation process. Accessibility plans should also report on policies, procedures and mechanisms for implementation, monitoring, education and training, input, dispute resolution and accountability;
- include timelines, performance measures and accountability structures; and
- respect the dignity and the right to integration and participation of students with disabilities in the process of planning for and implementing accessibility.

(2) Private post-secondary institutions, including private career colleges, private universities, and professional accreditation bodies should also develop and make public accessibility plans that incorporate the broad definition of accessibility outlined above; include timelines, performance measures and accountability structures; include monitoring and review mechanisms; and are developed through a process that respects the dignity and right to integration and full participation of persons with disabilities.

(3) Review their policies with respect to part-time students, with a view to identifying and removing barriers to students with disabilities.

Government

(1) Review funding programs for students to ensure that their requirements do not directly impose barriers or adversely discriminate against students with disabilities, and that students with disabilities have timely access to appropriate accommodation.

(2) Review communications vehicles regarding programs for students with disabilities to ensure that students with disabilities are able to access information about funding in a timely, dignified and effective manner.

(3) Require private career colleges to prepare and make public accessibility plans, as a condition of their licensing. These accessibility plans should incorporate the broad definition of accessibility outlined above; include timelines, performance measures and accountability structures; include monitoring and review mechanisms; and are developed through a process that respects the dignity and right to integration and full participation of persons with disabilities.

Disability and Other Forms of Discrimination

As discussed in the first section of this Report, students with disabilities may also belong to groups that have been discriminated against historically on grounds other than disability. Discrimination must be viewed in its context to be fully understood.

For example, single parents may face limitations on their educational options over and above those related to their disabilities, such as lack of access to subsidized day care. Individuals with disabilities from northern First Nations communities may have to leave their community support systems in order to access specialized educational programs in southern Ontario. As well, consultees told the Commission that Aboriginal students tend to be over-identified and misidentified with disabilities, and denied access to post-secondary education as a result:

> One [Native Student Centre] reported in a recent meeting that 100% of their Aboriginal post-secondary students had previously been IPRC'd by catchment area boards, perceiving this as a stereotype, if not racist practice equating cultural differences and ESL with mis-represented and virtually compulsory special education placement.

The IDIA raised concerns about the impact of the Test of English as a Foreign Language (TOEFL) on persons with language-based disabilities, or whose first language is sign language. The TOEFL test is required for any person wishing to study in Ontario whose first language is not English, and who has not attended a Canadian educational institution for at least three years. The IDIA notes that there are no provisions in place to accommodate individuals with disabilities whose test performance may be affected by their disability and to ensure that their performance is fairly evaluated.

The LOTF has identified problems with gender-based discrimination among students with learning disabilities whereby girls and women suffer from diminished educational opportunities. Pilot projects by the LOTF at the post-secondary level indicated positive results from greater openness to self-referral.

ACTIONS REQUIRED:

Post-Secondary Institutions

(1) Take steps to move away from reliance, in their admissions procedures, on tests that fail to provide appropriate accommodation and confidentiality for students with disabilities. Include information on intersectional issues in training programs on disability for staff and faculty.

Test Providers

(2) Implement policies and procedures to ensure that students with disabilities receive appropriate, dignified and confidential accommodations to testing procedures.

Negative Attitudes and Stereotypes

During the consultation, the Commission heard of ongoing issues at post-secondary institutions with respect to negative attitudes and stereotypes about students with disabilities. The IDIA stated that:

> Universities have placed responsibility for improved awareness, understanding and sensitivity in the hands of offices that provide support for students with disabilities. Limited staff resources, increased numbers of students have made this process difficult to achieve. As a result, some faculty .... have been less exposed to information pertaining to myths and stereotypes about students with disabilities. Such limitations lead to comments such as "learning disabilities do not exist, there are just lazy students who watch too much television".

One submission noted that there are particular barriers for students with non-evident disabilities, stating that, "When asking for help students with invisible disabilities are often approached with questions that are degrading ...Questions such as 'What's wrong with you? You look fine.'" The submission of the CCDI raised concerns that "Poor awareness and knowledge of disabilities and disability issues on the part of faculty can lead to discrimination in the academic evaluation of students as well as negatively affect faculty's willingness to provide accommodations". The submission of the Learning Disabilities Association of Ontario (LDAO) states that:

> Students with learning disabilities often face a negative attitude within the post-secondary sector, where teaching faculty often do not understand that students with learning disabilities are just as able to achieve the required outcomes as their non-disabled peers, provided that they are assured access to the requisite appropriate accommodations.

Consultees identified a number of strategies for addressing these issues. First, disability awareness training should be a mandatory part of professional training for all teachers and faculty. Second, training on disability issues should not be the sole province of the offices for students with disabilities. Responsibility for training on disability issues should also be incorporated into general instructional development activities for faculty and staff, and should be available on an ongoing basis throughout the school year. Finally, the Commission itself can play an important role, by developing and communicating clear guidelines regarding the roles and responsibilities of faculty and staff. The submission of the CCDI recommends that:

> Guidelines could highlight the duty of faculty to respect the dignity and confidentiality of students with disabilities, as well as to follow accommodations recommended via the accepted policies and procedures of the faculty's institution. For example, when faculty speak about a student's disability in front of their class or other students, disclose a student's personal disability information without permission to other faculty/staff, leave written information regarding a student's disability in a public place or in plain view, or use names when discussing general disability issues, they fail to respect the confidentiality and dignity of students with disabilities.

ACTIONS REQUIRED:

Post-Secondary Institutions

(1) Take steps to develop and implement appropriate education strategies for faculty and staff with respect to disability-related issues.

Accommodation Process

Background

The accommodation process for post-secondary students with disabilities can be a complex one. Accommodation of students with disabilities at the post-secondary level is not subject to the same detailed legislative structures as at the primary and secondary levels. Accommodation of students with disabilities is governed by the *Charter of Rights and Freedoms* and by the *Code*. This means that accommodation processes must meet the standards set out in the *Disability Policy*: they must respect the dignity of persons with disabilities; they must consider, assess and accommodate persons individually; and they must promote the integration and full participation of persons with disabilities. At the heart of the accommodation process is the responsibility, shared by all parties, to engage in meaningful dialogue about accommodation, and to seek out expert assistance as needed.

Post-secondary institutions have developed a wide range of delivery methods and structures to meet these obligations. As well, as noted in the previous section on funding, financial support for accommodations for post-secondary students is provided through a wide variety of programs, with complicated inter-relationships.

All publicly-funded post-secondary institutions in Ontario have centres or offices for students with disabilities.[125] However, service delivery models vary widely across the province. Some provide test and exam accommodations, arrange textbooks in alternative formats, and provide career and employment counselling services. Others have a more decentralized delivery method, acting as experts in the area of disability, communicating with other campus departments, and supporting efforts to make the entire institution more accessible to all students, while relying on other departments to take shared responsibility for support. Although the creation of offices for students with disabilities has been a very positive development in ensuring access and accommodation for students with disabilities, they are not, of course, the entire answer to a post-secondary institution's responsibilities to students with disabilities under the *Code*.

Access to Information

The complexity and variety of services and supports for students with disabilities can make it difficult for students to find and access the services that they need. This may be especially difficult for students making the transition from the much more structured accommodation processes of the primary and secondary educational systems. The IDIA notes that "systems are so large that individuals can easily be lost in a sea of administrative bureaucracy". According to the CCDI:

> It is not uncommon for a number of government departments to be involved in aspects of a student's education, and the conflicting and contradictory policies and rules of each can not only be difficult to navigate, but can have negative consequences for students with disabilities.

The CCDI therefore recommends that government departments harmonize the delivery of programs to students with disabilities so that students are not disadvantaged because they access the services of more than one department, or because they fall under one department's jurisdiction, rather than another. With respect to service delivery within post-secondary institutions, the IDIA stated that work towards a provincial standard of service delivery could be extremely beneficial to students with disabilities.

The submission from York University indicated that there is a dearth of information available on best practices in accommodating students with disabilities for students in post-secondary education, particularly in light of the continually evolving body of scientific and academic knowledge regarding certain forms of disability.

York University's submission also noted that it has experienced difficulty in the accommodation process with timing issues. Funding decisions must often be made long before the University knows how many students will require disability-related accommodations or the nature of the accommodation needs that must be met. Even apart from funding issues, the University requires sufficient lead time to ensure that accommodations will be available when needed.

Dispute Resolution

A number of submissions raised issues relating to dispute resolution – for example, where a student and a faculty member cannot agree on a disability-related accommodation. Dispute resolution processes vary between institutions; in general however, they can be characterized as less formal than those at the primary and secondary level. Two issues were raised with respect to dispute resolution processes for accommodation-related issues: timeliness and onus of proof.

With respect to timeliness, concerns were raised that in some cases, dispute resolution processes take considerable time to pursue. The submission from ARCH indicates that:

> Complaint procedures and processes at colleges and universities may take considerable time to pursue. We have received calls from students who have lost their right to pursue their disability-related discrimination complaint at the Commission due to the passage of time. This is a procedural concern that should be addressed by the Commission and the institutions, to ensure that recourse to the Commission is not denied.[126]

With respect to onus of proof, submissions have raised concerns that, in practice, some students are being required to prove that their proposed accommodations are in accordance with the *Charter* and the *Code* and could not in any circumstances amount to undue hardship. The Commission's *Disability Policy* is clear that, where there is a dispute regarding a proposed accommodation, and a service provider alleges undue

hardship, the onus is on the provider to demonstrate it. It is not the responsibility of a student seeking accommodation to prove that a proposed accommodation *would not* cause undue hardship.[127]

Dispute resolution procedures that are not timely or effective could amount to a failure of the duty to accommodate.

Confidentiality

Confidentiality of information is an important consideration in the accommodation process. The *Disability Policy* provides that persons with disabilities are not necessarily required to disclose private or confidential matters. Information should be disclosed to the accommodation provider only as it pertains to the need for accommodation and any restrictions or limitations. Documentation supporting the need for a particular accommodation should be provided only to those who need to be aware of the information.

A number of concerns regarding confidentiality were raised during the consultation process. The duty to accommodate exists only for needs that are known. Where a person with a disability is requesting accommodation, the accommodation provider is entitled to verify that a disability exists, and the nature and extent of relevant restrictions or limitations. Reports from experts may be of assistance in determining the most appropriate accommodation for a student with a disability.

In order to avoid labelling or stereotyping, it is essential that confidentiality be maintained with respect to this type of information. Several submissions suggested as a best practice that documentation regarding the verification of a disability and the nature and extent of restrictions and limitations should be maintained in confidence by each institution's office for students with disabilities. Disclosure to faculty or staff of the post-secondary institution should be on a need-to-know basis only, and at the choice of the student. The submission of the CCDI states that:

> While disclosing the type of disability can lead to labelling and stereotyping, it can also assist faculty in understanding the learning needs of their students. Many of the accommodation practices implemented for college students are based on research and intervention practices with specific types of disabilities, and thus, knowing the type of disability can be important in determining the type of accommodations and services which would be beneficial.... However, disability offices recognize that the decision to disclose information to faculty regarding the type of disability is the responsibility of the student rather than of the disability student office. Thus, information regarding a student's type of disability should be disclosed to faculty/staff by the student or, alternatively, by the disability service office, but only with the student's informed consent (where informed consent implies a discussion of the risks and benefits of disclosure of type of disability).

The Commission has grave concerns regarding the disclosure of disability-related information, including accommodations received, on transcripts, entrance test result forms, or licensing exam result forms. For example, the submission of the CCDI states

that the Law School Admissions Test (LSAT), when sending test scores of testees who received accommodations to law schools, indicates that the test was not completed under standard conditions, and that therefore the test scores should be interpreted with great sensitivity. This effectively notifies the law schools of the applicant's disability, as well as implicitly undermines the validity of the score received. The resulting decision on the application may potentially be biased.

ACTIONS REQUIRED:

Post-Secondary Institutions

(1) Work together to develop and share best practices for service delivery and supports for students with disabilities.
(2) Develop and implement dispute resolution procedures for accommodation requests that comply with the *Code* and the *Disability Policy*.
(3) Institute and communicate to staff and faculty confidentiality guidelines with respect to students with disabilities that comply with the requirements of the *Code* and *Disability Policy*.
(4) Take steps to move away from reliance, in their admissions procedures, on tests that fail to provide appropriate accommodation and confidentiality for students with disabilities.

Appropriate Accommodation

Defining Appropriate Accommodation

Background

There are a wide variety of accommodations provided to students with disabilities at the post-secondary level. These include:

- Accommodations to improve the physical accessibility of post-secondary facilities, including classrooms, resource centres, and student housing;
- Provision of, or training on adaptive technologies;
- Support services, such as assessment or advice on learning strategies;
- In-class support such as, for example, notetakers; and
- Modifications to evaluation methodologies, such as extended test-taking time, or alternative examination formats.

Submissions revealed ongoing debate among stakeholders regarding the appropriateness of various forms of accommodation, often expressed as discussions of "academic freedom" or "academic integrity". For example, the submission from York University states that:

> Even with efforts to accommodate, there is concern that there remain barriers that cannot be overcome without inappropriately compromising the academic integrity of the University and its programs. The curriculum is set by those who determine what knowledge is needed to have mastery of a given subject matter or area. The standard of mastery of the curriculum for evaluation purposes is also set.

> Therefore, there are issues of academic integrity and academic freedom that prevent the relaxation of the curriculum or the overlooking of academic standards as a means of accommodating students with disabilities.

On the other hand, the submission from ARCH notes that "The concept of 'academic freedom' ... is really a doctrine designed to protect academics from censorship .... Academic standards, while serving a legitimate function, are not protected from human rights scrutiny."

Academic Freedom

The Commission has taken the position that "academic freedom is unrelated to the duty to accommodate and should not be a defence to accommodating persons with disabilities." [129] The purpose of academic freedom is to protect the special role of institutions of higher education in the free search for truth, and its free exposition. As such, it relates mainly to freedom of research and of expression in instruction. It will be rare for a disability-related accommodation to impinge on academic freedom. The submission of the CCDI provides an example where a student's disability requires him or her to tape record lectures, and faculty are concerned that the student is in this way obtaining an unauthorized copy of their ideas. However, the purpose of the accommodation is to permit the student to benefit from lectures equally with other students. That is, the student would not be entitled to put the tape recordings to any use to which other students could not put their lecture notes.

Academic Integrity

Issues surrounding academic integrity are more complex. In this context, it is used to refer to the maintenance of standards for curriculum, evaluation, and student achievement. The expressed concern is that modifications to curriculum or evaluation methodologies will dilute standards and render them less meaningful. For example, the submission of the IDIA notes that "faculty may determine that the use of memory aids or queue sheets, as well as take home or oral tests/exams, may be unacceptable accommodations because the nature of the test/exam does not lend itself to these accommodations." The York University submission stated that "Whatever is designed for a student must be a program that gives sufficient comfort to the teaching faculty that he/she can provide the curriculum and suitable and fair evaluation, consistent with the University's standards." From the viewpoint of the LOTF, the use of appropriate accommodations does not interfere with the maintenance of the integrity of the curriculum or of the academic standards of programmes or courses. Appropriate accommodations should not lead to lowered standards or outcomes: rather, an appropriate accommodation will enable the student to successfully meet the essential requirements of the programme, with no alteration in standards or outcomes, although the manner in which the student demonstrates mastery, knowledge and skills may be altered.

The Commission's *Disability Policy* indicates that the aim of accommodation is the integration and full participation of persons with disabilities in the life of the community. Barriers must be prevented and removed, so that persons with disabilities can access

and benefit from their environment and face the same duties and requirements as everyone else, with dignity and without impediment. Thus, the aim of accommodation in a post-secondary educational context is to provide equal opportunities to all students to enjoy the same level of benefits and privileges and meet the requirements for acquiring an education. Based on these principles, an accommodation will be considered appropriate where it will result in equal opportunity to attain the same level of performance, or enjoy the same level of benefits and privileges experienced by others, or if it is proposed or adopted for the purpose of achieving equal opportunity and meets the individual's disability-related needs.

A consideration of the appropriateness of an educational accommodation begins with an analysis of the nature of the educational right at issue. This will differ depending on the nature of the educational service offered. For example, at the primary and secondary levels of education, there is a statutory right to education for all. Each child is entitled to the opportunity to develop his or her unique abilities and talents. The goals of post-secondary education are different, and may be narrower in scope. The right may therefore be defined differently.

The next step is to consider what the essential duties or requirements attending the exercise of the right are. While courts and tribunals have provided little guidance on the nature of essential duties, terms that have been used include indispensable, vital, and very important. Thus, a requirement should not lightly be considered to be essential, but should be carefully scrutinized. This includes course requirements and standards. For example, it may likely be an essential requirement that a student master core aspects of a course curriculum. It is much less likely that it will be an essential requirement to demonstrate that mastery in a particular format, unless mastery of that format (e.g., oral communication) is also a vital requirement of the program.

Educators must provide accommodation, up to the point of undue hardship, to enable students to meet these essential requirements.

Universal Design

In designing educational programs, educators must keep in mind the principles of universal design. That is, course curriculum, delivery methods, and evaluation methodologies should be designed inclusively from the outset. This may mean providing a variety of ways for demonstrating knowledge and skills – for example, by giving students the option of writing a paper or making a presentation. It may mean creative use of technology, such as putting materials online, or selecting software that is compatible with screen readers. When courses are online, web-based, or CD based, accessibility issues should be addressed up-front, in the development stage. Universal design can be of benefit to all students, not only students with disabilities. The LDAO recommends that educators incorporate principles of inclusive design into their teaching methodology, in order to facilitate learning for all non-traditional learners, as well as students with disabilities. Even where inclusive design principles have been thoroughly

applied, educators should keep in mind that differential treatment may still be required in some cases to achieve equal opportunity to enjoy the same level of benefits and privileges and meet the essential requirements of the learning environment.

Access to Accommodation

Even where there is no dispute regarding the appropriateness of an accommodation, students may have difficulty accessing it. For example, students may have difficulty even finding out what services and supports may be available to them. As one student stated:

> Students shouldn't have to search to find out what services are available to us outside our school, within the community and what we have rights to. I personally didn't think I had any right to any of the services I am receiving now. I just thought it was my fault and I would have to deal with it.

Even where accommodations are available, timeliness may be an issue. For example, a number of stakeholders raised concerns about the availability of textbooks in alternative formats. The *Report of the Task Force on Access to Information for Print Disabled Canadians* noted that access to post-secondary texts in alternative formats varies widely between post-secondary institutions, despite the extent of the need. It also noted that Canada is the only member of the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) that does not financially support the production of multiple alternate formats on a continuing basis. [129] Ontario's MTCU has operated a transcription services fund since 1983 to assist with the production of print-alternate materials, such as braille, tape, large print, and CD-rom. However, continual increases in demand for this service have outpaced funding increases. The National Federation of the Blind expressed concerns that many professors at post-secondary institutions decide their list of required reading very close to the start of the course, and bookstores often wait until the beginning of the term to stock textbooks, making it very difficult for blind students who must arrange for transcription of books into an alternative format. They recommended that post-secondary institutions require their instructors to develop their book lists early enough that transcription can be arranged. The CCDI and the IDIA recommend that the onus be placed on textbook publishers to ensure that alternative format textbooks are provided to bookstores in a timely fashion.

Similar concerns were raised with respect to the timely availability of class handouts in alternative formats.

As well, the general dearth of individuals in the wider community to act as transcribers, interpreters and other assistive professionals creates a barrier, even where money is available to provide their services to students. This problem is exacerbated in some parts of Northern Ontario. The Canadian Hearing Society noted that students in Northern Ontario have difficulty accessing interpreters, and may find themselves forced to move to Southern Ontario because that is where services are available. According to the Huron-Superior Catholic District School Board:

> In Northern Ontario, there is a two-year waiting list to see a psychologist for

assessment. Many institutions require recent psychological assessment reports before the student begins post-secondary education. Without this documentation, the student is denied access to supports or has to go through a lengthy evaluation process, often at the expense of the families.

ACTIONS REQUIRED:

Post-Secondary Institutions

(1) Encourage educators to adopt the principals of universal design when developing course curricula, and delivery and evaluation methodologies.

(2) Ensure that staff and faculty comply with the requirements of the *Code* and the *Disability Policy* with respect to appropriate accommodation.

Government

(3) Federal and provincial subsidies be made available only to publishers which provide access to alternative formats simultaneous with print publication.

Textbook Publishers

(4) Comply with their duties as service providers under the *Code* by ensuring that texts are available in both traditional and alternative formats.

Undue Hardship Standard

As discussed previously, whether an accommodation is appropriate is a completely separate and distinct determination from whether that accommodation would result in undue hardship. Where an accommodation is appropriate, but would result in undue hardship, the provider is required to consider phased-in accommodation, accommodation at a later date, next-best accommodations, or interim accommodations.[130]

The threshold for undue hardship is high. This is necessary to ensure that the aims of the *Code* are achieved. The submission of the LDAO states:

> As a caring society, we have an obligation to ensure that all vulnerable members of our society are guaranteed access to services, supports and accommodations to help them overcome the negative impacts of their vulnerability. When it comes to providing an enabling education to students with disabilities, it is society's obligation to help them progress towards independence and a reduction of their vulnerability.

Because of the complexity of the provision of accommodation to post-secondary students with disabilities, some confusion exists with respect to who exactly has responsibility for the cost and provision of accommodation for students with disabilities. Is it disability service departments, each individual college or university, or the MTCU?

As discussed in the Undue Hardship Standard section in the first part of this Report, the Commission's *Disability Policy* states that:

> Costs of accommodation must be distributed as widely as possible within the

organization responsible for accommodation so that no single department, employee, customer or subsidiary is burdened with the cost of an accommodation. The appropriate basis for evaluating the cost is based on the budget of the organization on the whole, not the branch or unit in which the person with a disability works, or to which the person has made an application. In the case of government, the term "whole operation" should refer to the programs or services offered or funded by the government.

Ultimately, it is the service provider who is responsible for ensuring that services are available to all students, without discrimination because of disability. As with elementary and secondary institutions, the determination of who the service provider is in a particular situation will be a factual determination, and will vary from case to case. In most cases, it will be the post-secondary institutions, in some it may also be the MTCU.[131]

However, disability service providers within post-secondary institutions are not themselves providers of the service of education. The creation of offices for students with disabilities is one way in which post-secondary institutions have attempted to meet their duty to provide equal education. However, the responsibility for accommodation rests with the post-secondary institution as a whole, and not simply with the disability service providers.

The undue hardship standard applies to all service providers, whether public or private. That is, it is not open to private career colleges, private universities or professional licensing bodies to refuse to accept students with disabilities, or to ask them to waive their rights to accommodation as a precondition of entrance, unless they can meet the undue hardship standard set out in the Commission's *Disability Policy*. Whether or not private institutions have fewer resources than public universities and colleges, the ultimate standard for costs is the same: whether there are quantifiable costs related to accommodation that are so substantial that they would alter the essential nature of the enterprise, or so significant that they would substantially affect its viability.

ACTIONS REQUIRED

Post-Secondary Institutions

(1) Reaffirm their primary responsibility, as institutions, to ensure that they provide equal, non-discriminatory educational services to students with disabilities.

Government

(2) Take steps to ensure that students with disabilities have access to sufficient funding to ensure equal access to post-secondary education.

ROLES AND RESPONSIBILITIES

Responsibility for addressing the needs of students with disabilities is assigned to different parties including the Ministries of Education and of Training, Colleges and Universities, post-secondary institutions, schools and school boards, educators, specialized professionals, parents and students themselves. In the private education system, each individual school or post-secondary institution, as a service-provider, is responsible for accommodating students with disabilities up to the point of undue hardship.

The accommodation process is a shared responsibility. In carrying out the responsibilities associated with accommodating students with disabilities, all parties involved must abide by human rights standards, procedures and principles set out under the *Code* and outlined in the Commission's *Disability Policy*. In particular, the process that is established to accommodate students with disabilities must meet the procedural requirements of the duty to accommodate and substantive accommodation must be provided to the point of undue hardship. In addition, the principles of individualized accommodation, respect for dignity, and integration (in most instances) and full participation must be respected.

At the heart of the accommodation process is the responsibility, shared by all parties, to engage in meaningful dialogue about accommodation, and to seek out expert assistance as needed. Throughout the consultation, the Commission heard from participants that students with disabilities often fall victim to disputes between the various parties responsible for accommodation. For example, in its submission the Special Education Advisory Committee of the Huron-Superior Catholic District School Board stated: "Turf wars between the educational systems, unions, government agencies, community agencies and ministries are affecting the efficiency of providing good programs for people with disabilities."

Similarly, consultees expressed concerns that students with disabilities are paying the price for a larger funding dispute between the Ministry of Education and the school boards. Parents stated that they do not care where the money comes from as long as their children receive the accommodation to which they are entitled.

Government

Government has a significant role to play in ensuring equal opportunity for students with disabilities. The Supreme Court of Canada has stated that, when governments provide benefits to the general population, they have an obligation to take positive steps to ensure that members of disadvantaged groups, such as persons with disabilities, benefit equally from those services, subject of course to the undue hardship standard.[132] Funding, whether provided directly to students, or to educational institutions, remains a major issue in ensuring that education is accessible for students with disabilities. Funding structures should not themselves create barriers to students with disabilities. Through legislation, such as the *ODA*, the provincial government can play a major role in promoting and supporting accessible, non-discriminatory post-secondary education. The recent Learning Opportunities Task Force has been lauded as an example of the type of

initiative that the government can undertake to make a real difference to students with disabilities. The programs and services offered by government for students with disabilities should be clearly communicated, harmonized, and reasonably straightforward to access.

The *Education Act* and accompanying regulations set out a process for identifying and accommodating disability-related needs in the publicly-funded primary and secondary school system. The Ministry of Education is responsible for the *Education Act*. Under the *Act*, the Ministry is responsible for ensuring that all exceptional pupils in Ontario have available to them appropriate special education programs and services without payment of fees. More specifically, the Ministry is responsible for funding levels and structures, legislating procedures, and creating appeal and monitoring mechanisms.

The Commission heard that government bureaucracy makes it difficult to access services, at the primary and secondary, and at the post-secondary level. For example, the Ontario Association of Speech-Language Pathologists and Audiologists wrote in their submission: "Three ministries (Education, Health and Community and Family Services) share responsibility for services for children with speech and language disorders. Fragmentation in service delivery has created a complex system for families who need services. Many children 'fall between the cracks.'" The Commission has heard the same concerns about the delivery of Intensive Behavioural Intervention ("IBI") treatment for children with autism.

In its *1993 Annual Report*, the Office of the Provincial Auditor of Ontario recommended that "The government should ensure full co-operation among the ministries that provide the complete range of services required by children with special needs. It should also consider reallocating the responsibility for providing these services among the ministries involved, in order to deliver special education in a more effective, integrated and cost-efficient manner."[133] In its *2001 Annual Report*, the Provincial Auditor concluded that this recommendation had not been implemented and made a further recommendation in this area.

It should also be noted that the *ODA* establishes reporting requirements for, among others, the Ministry of Education, the Ministry of Training, Colleges and Universities, as well as school boards, colleges and universities themselves. These organizations are legally required to consult persons with disabilities and others and prepare, update and make public an annual accessibility plan that addresses the identification, removal and prevention of barriers to people with disabilities.

During the Consultation, some educational institutions reported that they were unclear about their responsibilities under the *ODA* as well as the relationship between the *ODA* and the *Code*. The *Code* has primacy over the *ODA*. Preparation of annual accessibility plans under the *ODA* complements rather than removes existing obligations under the *Code*.

School Boards

As part of its obligation to provide special education programs and services to exceptional pupils, a school board is required to develop and maintain a special education plan, to review it annually, to amend it from time to time to meet the current needs of exceptional pupils, and to submit any amendments to the Ministry for review.[134] One of the purposes of the special education plan is "to inform the Ministry of Education and the public about special education programs and services that are provided by the board in accordance with legislation and ministry policy on special education."[135]

School boards are also required to establish Special Education Advisory Committees (SEACs). SEACs make recommendations on the establishment, development and delivery of special education programs and services for exceptional pupils; participate in a board's annual review of its special education plan, annual budget and financial statements.

Primary and Secondary School Educators

At the primary and secondary levels, under the *Education Act*, school principals are assigned responsibility for referring students to an IPRC and, after the IPRC process is complete, for preparing an IEP for the student. Principals are also responsible for ensuring board policies and procedures about special education are communicated to staff, students and parents.

Teachers work with Special Education Teachers to acquire and maintain up-to-date knowledge of special education practices and with parents to develop an IEP for an exceptional pupil if appropriate. Teachers are responsible for many of the day-to-day aspects of accommodation, for assessing students' progress, and for communicating with parents.

The Ministry of Education has further outlined the specifics of what it sees to be the respective roles and responsibilities of those involved in the special education system in its policy document entitled *Standards for School Boards' Special Education Plans.*[136]

Part 3.4 of the *Disability Policy* states that all parties to the process "should co-operatively engage in the process, share information, and avail themselves of potential accommodation solutions."[137] It also contains general principals regarding the duties and responsibilities in the accommodation process which, although described in the employment context, apply also to educational services. For example, education providers (including the Ministry of Education, school boards, schools, principals, teachers and special education professionals) are required to:

- obtain expert opinion or advice where needed
- take an active role in ensuring that alternative approaches and possible accommodation solutions are investigated, and canvass various forms of possible accommodation and alternative solutions, as part of the duty to accommodate

- maintain confidentiality
- limit requests for information to those reasonably related to the nature of the limitation or restriction so as to be able to respond to the accommodation request
- grant accommodation requests in a timely manner, to the point of undue hardship, even when the request for accommodation does not use any specific formal language; and
- bear the costs of any required medical information or documentation.

While many of these requirements may be met through the formal processes established under the *Education Act*, it should not be assumed that in all cases they will. The *Education Act*, its regulations, and the Ministry of Education's policy statements are all subject to human rights law and policy. So too are the local-level accommodation practices that occur in the school setting.

Post-Secondary Institutions

As a number of submissions pointed out, the duty to accommodate rests on the educational institution as a whole – not just on the specific office for students with disabilities. Post-secondary institutions are responsible for ensuring that their facilities and services are accessible; that the environment is welcoming and non-discriminatory; that appropriate, effective and dignified accommodation processes are in place; and that students who require accommodations because of their disabilities are accommodated to the point of undue hardship. All members of the post-secondary institution have a role to play. For example,

- Faculty and staff have a duty to educate themselves about disability-related issues, to interact with students in a non-discriminatory manner, to engage in the accommodation process, and to provide appropriate accommodation to the point of undue hardship.
- Staff and faculty responsible for designing or developing new or revised facilities, services, policies, processes, courses, or curricula have a responsibility to ensure that these are designed inclusively, with the needs of persons with disabilities in mind.
- Clear and reasonable processes and guidelines for seeking accommodation should be in place at all post-secondary institutions, and these should be clearly communicated to all students.
- The process of accommodation, as well as the outcome, should be respectful of the dignity of the persons affected, and should take into account the importance of integration and full participation. Any planning for accessibility should recognize that persons with disabilities are important stakeholders in the process.

As well, the post-secondary institution still has a responsibility, short of undue hardship, to cover the cost of the required accommodation, unless there is sufficient and non-discriminatory outside funding available.[138]

Students with Disabilities

Students with disabilities, or their parents/guardians where applicable, also have responsibilities in the accommodation process. At the post-secondary level, the CCDI has noted, "Both students and disability service officers have responsibilities in the provision of accommodations and services: students to communicate their accommodation needs in a timely fashion, and disability service offices to articulate reasonable procedures and to clearly communicate the procedures to follow in order to access accommodations".

The *Disability Policy* provides guidance on the responsibilities of students seeking accommodation. For example, a student with a disability, or his or her parent or guardian, is required to:

- advise the accommodation provider of the disability (although the accommodation provider does not generally have the right to know what the disability is);
- make his or her needs known to the best of his or her ability, preferably in writing, in order that the person responsible for accommodation may make the requested accommodation;
- answer questions or provide information regarding relevant restrictions or limitations, including information from health care professionals, where appropriate, and as needed;
- participate in discussions regarding possible accommodation solutions;
- co-operate with any experts whose assistance is required to manage the accommodation process or when information is required that is unavailable to the person with a disability;
- meet curriculum standards once accommodation is provided;
- work with the accommodation provider on an ongoing basis to manage the accommodation process; and
- discuss his or her disability only with persons who need to know.

Many students with disabilities, and their parents and guardians, have themselves become experts in their own accommodation needs. Others will need more support and perhaps expert input. Students with disabilities should be given the discretion to manage and direct their own accommodation needs to the degree they see fit. The ultimate responsibility to ensure that accommodation happens rests on the service provider.

At the post-secondary level, concerns have been raised regarding situations where students, because of the particular nature of their disabilities, are unable to clearly communicate their needs, or have difficulty in co-operating with the accommodation process. There may be situations where a student poses a health and safety risk to him or herself or to others that would amount to an undue hardship, or an otherwise appropriate accommodation is impossible to implement in the particular circumstances. However, it is important that education providers not rush to such a conclusion. Further training for staff, or further supports for the student may resolve the issue. The accommodation process must be fully explored, to the point of undue hardship.

ACTIONS REQUIRED:

(1) That the government better co-ordinate special education service delivery among its different ministries.
(2) That the Ministry of Education ensure that all parties to the accommodation process are aware of their respective roles and responsibilities, and that in carrying these out, they comply with human rights standards.
(3) That accessibility plans prepared by ministries, school boards, colleges and universities under their *ODA* obligations should set goals, identify steps being taken and report on achievements made with respect to adhering to the principles of inclusion by design, barrier removal, most appropriate or next best or interim accommodation of remaining needs, individualization, confidentiality, shared responsibilities in the accommodation process. Accessibility plans should also report on policies, procedures and mechanisms for implementation, monitoring, education and training, input, dispute resolution and accountability.
(4) That the Ministry of Education work with the Accessibility Directorate of Ontario to develop guidelines (a) to help educational institutions prepare their accessibility plans similar to the guidelines already prepared for municipalities, and (b) on standards, timelines and benchmarks for excellence and improvement in accessible education.

The Ontario Human Rights Commission

The submissions received during this consultation reinforced the importance of the Commission's role in advancing equality for students with disabilities in the context of education. The Commission has a broad mandate under section 29 of the *Code* to forward human rights policy through education, monitoring, communication, research, inquiries and initiating investigations. The Commission will continue to forward its mandate in this area under section 29 of the *Code*. In this regard, the Commission makes the following commitments:

Guidelines

- The Commission has publicly committed to developing *Guidelines on Accessible Education* which will address disability and the duty to accommodate in the educational sector. These guidelines will clarify and communicate the roles and responsibilities of all parties with respect to:
  - ➢ access to education,
  - ➢ combating negative attitudes and stereotypes,
  - ➢ determining and providing appropriate accommodations,
  - ➢ respecting the confidentiality of persons with disabilities,
  - ➢ developing a dignified and effective accommodation process, and
  - ➢ applying the undue hardship standard.

  The *Guidelines* will also incorporate an intersectional analysis of discrimination.

Monitoring

- The Commission will monitor the Ministry of Municipal Affairs and Housing's progress in implementing amendments to the *Building Code* that will ensure

greater harmonization between the *Building Code* and the *Human Rights Code*.
- The Commission will monitor progress with the recommended actions required by this Report, and to the extent that issues raised in this Report are not addressed over the next 12 months, the Commission may undertake section 29 inquiries, and will consider the use of its power to initiate complaints.
- The Commission will continue to examine concerns raised with respect to the disproportionate impact of the *Safe Schools Act*, as identified in this Report.

Compliance
- The Commission will continue to ensure priority handling of disability and education complaints at the primary and secondary level involving disputes about access to education services.
- The Commission will consider the appropriateness of naming the appropriate government Ministries as respondents in human rights complaints involving disability and education, particularly those alleging inadequate provision of special education services.
- The Commission will employ an intersectional approach to discrimination in its work, including policy development, compliance, litigation of complaints.

Education
- The Commission will continue to engage in public education activities to promote and encourage an awareness and understanding of a contextualized approach to discrimination analysis.
- The Commission will prepare educational tools, including a tool for teachers on disability issues and human rights obligations in the classroom.

Communications
- The Commission will take steps to ensure that test-providers and publishers are aware of their responsibilities under the *Code*.

APPENDIX A: SUMMARY OF ACTIONS REQUIRED

School Boards and Schools

(1) Make all classroom materials (handouts, *etc.*) available in alternative formats in a timely manner.

(2) Review local level practices to determine ways in which accommodation can be provided in a more timely manner.

(3) Decide curriculum book lists in a timely fashion so that alternative formats may be arranged for students with disabilities.

(4) Provide interim accommodation for students pending the completion of professional assessments.

(5) Consistent with the Commission's *Disability Policy*, educators use discretion in their application of the *Safe Schools Act* and must assess whether appropriate accommodation has been provided to a student with a disability, and implement practices of progressive discipline, if discipline is appropriate, before that student can be either suspended or expelled.

(6) School boards to collect and analyze data on suspension and expulsions under the *Safe Schools Act* to ensure that the *Act* is not having an adverse impact on individuals protected under the *Code*. School boards to ensure that individual data is collected in a manner that is provided for in the Commission's *Guidelines on Special Programs*, and is used only to address inequities and to promote compliance with the *Code*. School boards to take steps to ensure the confidentiality of students in this process.

(7) Consider the unique situations of students with disabilities who are also members of other historically disadvantaged groups when assessing these students through the IPRC and IEP processes.

(8) Design and deliver workshops for parents who are new Canadians and/or whose first language is not English to assist them in understanding and participating in the special education system.

(9) Engage in educational activities designed to raise student awareness of disability issues and to combat negative attitudes and stereotypes about persons with disabilities.

(10) Arrange and conduct information seminars for parents on the accommodation process and aspects of the special education system more generally.

(11) School boards and school personnel abide by human rights obligations when engaging in the accommodation process.

Post-Secondary Institutions

(1) Prepare accessibility plans that, in addition to meeting requirements under the *ODA*:

- set goals, identify steps being taken and report on achievements made with respect to adhering to the principles of inclusion by design, barrier removal, most appropriate or next best or interim accommodation of remaining needs, individualization, confidentiality, and shared responsibilities in the accommodation process. Accessibility plans should also report on policies, procedures and mechanisms for implementation, monitoring, education and training, input, dispute resolution and accountability;
- include timelines, performance measures and accountability structures; and
- respect the dignity and the right to integration and participation of students with disabilities in the process of planning for and implementing accessibility.

(2) Private post-secondary institutions, including private career colleges, private universities, and professional accreditation bodies should also develop and make public accessibility plans that incorporate the broad definition of accessibility outlined above; include timelines, performance measures and accountability structures; include monitoring and review mechanisms; and are developed through a process that respects the dignity and right to integration and full participation of persons with disabilities.

(3) Review their policies with respect to part-time students, with a view to identifying and removing barriers to students with disabilities.

(4) Take steps to develop and implement appropriate education strategies for faculty and staff with respect to disability-related issues.

(5) Work together to develop and share best practices for service delivery and supports for students with disabilities.

(6) Develop and implement dispute resolution procedures for accommodation requests that comply with the *Code* and the *Disability Policy*.

(7) Institute and communicate to staff and faculty confidentiality guidelines with respect to students with disabilities that comply with the requirements of the *Code* and *Policy*.

(8) That faculty make all classroom materials (handouts, *etc.*) available in alternative formats in a timely manner.

(9) Take steps to move away from reliance, in their admissions procedures, on tests that fail to provide appropriate accommodation and confidentiality for students with disabilities.

(10) Encourage educators to adopt the principals of universal design when developing course curricula, and delivery and evaluation methodologies.

(11) Ensure that staff and faculty comply with the requirements of the *Code* and the *Disability Policy* with respect to appropriate accommodation.

(12) Reaffirm their primary responsibility, as institutions, to ensure that they provide equal, non-discriminatory educational services to students with disabilities.

Government

General

(1) That the Ontario *Building Code* be amended to reflect the legal requirements set out in the *Human Rights Code*.

(2) That, irrespective of when the *Building Code* is amended, the government, and educational institutions comply with the requirements of the *Human Rights Code* and the principles outlined in the *Disability Policy* when constructing buildings, making renovations, and designing programs and services.

(3) Federal and provincial subsidies be made available only to publishers which provide access to alternative formats simultaneous with print publication.

(4) Take steps to ensure that students with disabilities have access to sufficient funding to ensure equal access to education.

(5) That the government better co-ordinate special education service delivery among its different ministries.

Primary and Secondary Levels

(1) That the Ministry of Education review the adequacy of resources provided to school boards to ensure that school boards are able to provide timely access to appropriate accommodation for all students with disabilities.

(2) That the Ministry of Education implement and report back on the Provincial Auditor's recommendation that it establish procedures to monitor the costs and effectiveness of special education programs and services.

(3) That the Ministry of Education review and consider the recommendations contained in the report of the *Task Force on Access to Information for Print-Disabled Canadians*, particularly item 15 which recommends that governments at all levels use "the force of procurement" to promote the adoption of universal design standards for accessibility. The report recommends that only materials complying with such standards should be purchased.

(4) That the Ministry of Education ensure that educators receive proper training in the use of assistive devices.

(5) That the Ministry of Education develop a system to better monitor the application of its *Guide for Accommodations, Special Provisions, Deferrals and Exemptions* in the administering of the Grade 10 literacy test, and that it ensure that students are accommodated in accordance with the *Code*.

(6) That the Ministry of Education establish programs to recruit specialized professionals currently under-represented in the special education system. That this initiative provide incentives to encourage special education professionals to make their services available in rural and remote parts of Ontario.

(7) That the Ministry of Education follow the recommendation of the Education Equality Task Force to "develop a funding policy for the transportation of students with special needs" and that this policy be in compliance with the *Code*.

(8) That private schools be required to submit accessibility plans to the Ministry of Education demonstrating efforts to the point of undue hardship to ensure equal access to their services for persons with disabilities.

(9) That the Ministry of Education review special education practices and procedures to determine ways in which delay can be minimized.

(10) That the Ministry of Education and school boards review whether students are being required unnecessarily to obtain professional assessments in cases where disability-related needs are already known and established. That, where possible, the Ministry of Education and school boards provide accommodation to students without requiring professional assessments.

(11) That the Ministry of Education provide appropriate training to educators on how to deal effectively with students whose disabilities may cause them to be disruptive in school.

(12) That the Ministry of Education, school boards and schools develop programs and activities that promote awareness of the unique experience of students with disabilities who are also members of other historically disadvantaged groups.

(13) That the Ministry of Education monitor its Professional Learning Program to determine its ability to prepare teachers to deal effectively with disability issues and to treat students with disabilities with dignity, respect and sensitivity.

(14) That the Ministry of Education, school boards and school staff review special education practices and procedures to ensure that accommodation is governed by the principle of individualization rather than by generalizations about specific disabilities.

(15) That the Ministry of Education ensure that any system of funding that it administers, ISA or otherwise, complies with human rights law and policy. Specifically, that such a system avoids labelling and focuses on the disability-related needs of each individual in its assessment process.

(16) That the Ministry of Education review the IPRC process and make any changes necessary to ensure that it meets both the procedural and substantive components of the duty to accommodate as mandated by the *Code* and the Commission's *Disability Policy*.

(17) That the Ministry of Education develop and implement an effective mechanism for resolving disputes that arise in the accommodation process.

(18) That the Ministry of Education provide to parents plain language guides on the accommodation process in multiple languages prior to the IPRC meeting.

(19 That the Ministry of Education ensure that educators are developing and implementing an accommodation plan for each student with a disability, in accordance with the Ontario *Human Rights Code* and the Commission's *Disability Policy*, either through the IEP process, or otherwise.

(20) That the Ministry of Education collect and analyze data on placements of students with disabilities, in accordance with the Commission's *Guidelines on Special Programs*. That this data be used only for the purposes of addressing inequities and promoting compliance with Commission policy and the *Code*. This data could include: numbers of students in mainstream classrooms versus self-contained classrooms, number of students in each placement according to type of disability, number of students who also belong to other historically disadvantaged groups, *etc.* That the Ministry report its findings to the public.

(21) That the Ministry of Education ensure that all parties to the accommodation process are aware of their respective roles and responsibilities, and that in carrying these out, they comply with human rights standards.

(22) That the Ministry of Education work with the Accessibility Directorate of Ontario to develop guidelines (a) to help educational institutions prepare their accessibility plans similar to the guidelines already prepared for municipalities, and (b) on standards, timelines and benchmarks for excellence and improvement in accessible education.

Post-Secondary Level

(1) Review funding programs for students to ensure that their requirements do not directly impose barriers or adversely discriminate against students with disabilities, and that students with disabilities have timely access to appropriate accommodation.

(2) Review communications vehicles regarding programs for students with disabilities to ensure that students with disabilities are able to access information about funding in a timely, dignified and effective manner.

(3) Require private career colleges to prepare and make public accessibility plans, as a condition of their licensing. These accessibility plans should incorporate the broad definition of accessibility outlined above; include timelines, performance measures and accountability structures; include monitoring and review mechanisms; and are developed through a process that respects the dignity and right to integration and full participation of persons with disabilities.

Other

Test Providers

(1) Implement policies and procedures to ensure that students with disabilities receive appropriate, dignified and confidential accommodations to testing procedures.

Textbook Publishers

(1) Comply with their duties as service providers under the *Code* by ensuring that texts are available in both traditional and alternative formats.

APPENDIX B: ORGANIZATIONS THAT PROVIDED INPUT

ARCH (A Legal Resource Centre for Persons with Disabilities)
Association for Bright Children of Ontario
Association of Education and Rehabilitation Services for the Blind and Visually Impaired
Autism Society Ontario
Bloorview MacMillan Children's Centre
B'nai Brith Canada
Brampton Caledon Community Living
Cameron Bay Children's Centre
Canadian Council of the Blind (Ontario Division)
Canadian Council on Rehabilitation and Work
Canadian Foundation for Children, Youth and the Law
Canadian Hearing Society (North Bay)
Canadian Hearing Society (Toronto)
Canadian Hearing Society (Windsor)
CNIB (Canadian National Institute for the Blind)
CUPE (Canadian Union of Public Employees)(Ontario Division)
Centre for Independent Living in Toronto
City of Toronto, Community Advisory Committee on Disability Issues
College Committee on Disability Issues
Community Living, Algoma
Community Living London
Community Living Ontario
Community Living Toronto
Community Living Upper Ottawa Valley
Conseil des écoles catholiques de langue française du Centre-Est
Cornwall Parent Support Group
Counselling and Development Centre, Psychiatric Dis/Abilities Program, York University
Down Syndrome Association of Ontario
Dufferin Peel Educational Resource Workers' Association
ETFO (Elementary Teachers' Federation of Ontario)
F.E.A.T. (Families for Early Autism Treatment of Ontario)
Garden River First Nation
Haazinu Canada
Hutton House
Huron-Superior Catholic District School Board, Special Education Advisory Committee
Inter-University Disability Issues Association
Kawartha Pine Ridge District School Board
KIDS' Coalition
Laurentian University
Learning Disabilities Association of Ontario
Learning Opportunities Task Force
Logan's Pony Club for Children with Cerebral Palsy
The Marsha Forest Centre
Minister's Advisory Council on Special Education
Ministry of Training, Colleges and Universities

National Federation of the Blind: Advocates for Equality
Ontario Association of the Deaf
Ontario Association for Families of Children with Communication Disorders
OASW (Ontario Association of Social Workers)
Ontario Association of Speech-Language Pathologists and Audiologists
Ontario Coalition for Education Reform
Ontario Coalition for Inclusive Education
Ontario College of Teachers
ODAC (Ontarian with Disabilities Act Committee)
OECTA (Ontario English Catholic Teachers' Association)
OFL (Ontario Federation of Labour)
Ontario Parents of Gifted
Ontario Psychological Association
OPSBA (Ontario Public School Boards' Association)
OSSTF (Ontario Secondary School Teachers' Federation)
Ottawa-Carleton Catholic School Board, Special Education Advisory Committee
Parents of Autistics Support Group
Parents of Deaf-Plus Ontarians
Project "Ensemble"
Le Regroupement des Partenaires Francophones
Renfrew County Parents Group
Ryerson University
Seneca College, Centre for Equity and Human Rights
La société de l'autisme de l'Ontario, Ottawa
Spina Bifida and Hydrocephalus Association of Ontario
St. Mary's and District Association for Community Living
Toronto Family Network
Toronto Regional Section 19 Working Group
Tourrette Syndrome Foundation of Canada
University of Guelph
Voice for Hearing Impaired Children
Windsor-Essex Catholic District School Board
York University, Office of the Counsel

APPENDIX C: LIST OF ACRONYMS

(with corresponding French acronym in parenthesis)

Elementary/Secondary

CCAC (CASC) – Community Care Access Centre
EA – Educational Assistant
ESL – English as a Second Language
EQAO (OQRE) – Education Quality and Accountability Office
IEP (PEI) – Individual Education Plan
IPRC (CIPR) – Identification, Placement and Review Committee
ISA (AAS) – Intensive Support Amount
PAAC on SEAC – Parent Advisory Council on the SEAC
Regulation 181/98 – Requires school boards to set up IPRC
SEAC (CCED) – Special Education Advisory Committee
SELC – Special Education Learning Centre
SEPPA (AGED) – Special Education Per Pupil Amount
SERT – Special Education Resource Teacher
SIP (IS) – Special Incidence Portion

Post-Secondary

BSWD (BEH) – Bursary for Students with Disabilities
CSG – (Canadian Study Grant) (Federal portion of BSWD) (Subvention canadienne pour études pour les personnes handicapées)
CSLP (PCPE) – Canadian Student Loans Program (Federal portion of OSAP)
EAPD (AEPH) – Employability Assistance for People with Disabilities
GA – Graduate Assistantship
ODSP (POSPH) – Ontario Disability Support Plan
OSAP (RAFEO) – Ontario Students Assistance Program
OSB – Ontario Special Bursary
OSR (DSO) – Ontario School Record
TA – Teacher's Assistant
TOEFL – Test of English as a Foreign Language

General

AD/HD – Attention Deficit/Hyperactivity Disorder
ADD – Attention Deficit Disorder
ASL – American Sign Language
CDA – Communicative Disorder Assistant
CELF – Clinical Evaluation of Language Fundamentals
MEDU – Ministry of Education
MTCU (MFCU) – Ministry of Training, Colleges, and Universities
ODS (PHO) – Ontarians with Disabilities Act
PDD – Pervasive Development Disorder
SERI – Special Education Resources on the Internet
TACL – Test for Auditory Comprehension of Language

ENDNOTES

[1] Office of the Provincial Auditor of the Province of Ontario, *2001 Annual Report*, Section 3.06, "Special Education Grants to School Boards".

[2] In this Report, "parent(s)" includes parent(s) and guardians.

[3] *Human Rights Code*, R.S.O. 1990, c. H-19.

[4] *Ibid.*, s. 11.

[5] Ontario Human Rights Commission, *Policy and Guidelines on Disability and the Duty to Accommodate* (March 2001), available online at www.ohrc.on.ca.

[6] Social handicapping can be described as society's response to a real or perceived disability, and may be based as much on perceptions, myths and stereotypes, as on the existence of actual functional limitations.

[7] Commission policies and guidelines are approved statements setting out the Commission's interpretation of specific provisions of the *Code*. They are important because the public has a right to expect that the Commission will deal with cases in a way that is consistent with its published policies.

[8] Information provided by the Ministry of Education indicates that the exact number of students enrolled in publicly funded elementary and secondary schools in Ontario for 2001-02 was 2,163,108 (1,448,270 in elementary, and 714,838 in secondary). This data includes public and Roman Catholic schools, but excludes hospital/provincial schools, and care and treatment facilities.

[9] *Education Act*, R.S.O. 1990 c. E.2.

[10] Information taken from *Student Focused Funding: Parents Guide 2002-03* (Ministry of Education, Spring 2002) available at http://www.edu.gov.on.ca/eng/funding/eguide02.pdf

[11] *Education Act*, *supra*, note 9, ss. 8(3).

[12] *Ibid.* s. 1.

[13] *Special Education Programs and Services*, R.R.O. 1990, Reg. 306, ss. 2(2),(3).

[14] *Identification and Placement of Exceptional Pupils*, O. Reg. 181/98.

[15] *Ontarians with Disabilities Act, 2001*, S.O. 2001, c. 32, s. 15

[16] Information supplied by the Ministry of Education. This data includes public, Roman Catholic, and hospital/provincial schools, but excludes care and treatment facilities.

[17] For more information on the funding formula as it relates to special education, see the section of this Report entitled "Undue Hardship Standard."

[18] Most of the Report's recommendations, if implemented, would come into effect in the 2003-04 school year as part of a three year funding plan. See *Investing in Public Education: Advancing the Goal of Continuous Improvement in Student Learning and Achievement*, Report of the Education Equality Task Force, 2002, available at http://www.edfundingreview.on.ca.

[19] In addition to the publicly-funded primary and secondary school system in Ontario, there is an extensive network of private schools. These include religious-based schools, alternative education institutions such as the Montessori and Waldorf schools, girls' or boys' only schools, and numerous other independent schools. These schools range widely in size, mandate, finances, facilities, and governance structures. The *Education Act* defines private schools simply as institutions at which "instruction is provided at any time between the hours of 9 a.m. and 4 p.m. on any school day for five or more pupils who are of or over compulsory school age in any of the subjects of the elementary or secondary school courses of study" and that is not operated either by a school board or by the Ministry of Education (s.1). Private schools are required, under the *Education Act*, to submit to the Ministry of Education an annual notice of intention to operate (s.16). The Ministry has the power to require schools to file returns providing statistical information about their enrolment, staff and programs, and to inspect private schools and private school teachers. Other than this, however, the *Education Act* does not apply to private schools. Thus, private

schools are not required to implement the IPRC process or to develop and implement IEPs.

20 As a result of the Equity in Education Tax Credit, announced by the Ontario government in May 2003, private schools will now benefit from public funds as a result of a tax credit.

21 Information provided by the Ministry of Education.

22 *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624 at paras. 73 and 78.

23 *Disability Policy*, *supra*, note 5 at Part 4.3.2.

24 *Ibid.*, Part 3.1.3(a).

25 *Ontario Building Code Act*, S.O. 1992, c. 23.

26 *See, for e.g., Quesnel v. London Educational Health Centre* (1995), 28 C.H.R.R. D/474. (Ont.Bd.Inq.)

27 The Commission's full submission to the *Building Code* consultation is available on the Commission Website at www.ohrc.on.ca.

28 The provision of accommodation is covered in this section because it is an issue which can directly limit a student's access to education. In the interest of clarity, it is dealt with separately from the topic of "Appropriate Accommodation" (*i.e.* the assessment of what type of accommodation is most suitable for a student), even though, it is acknowledged, an inappropriate form of accommodation may also limit a student's access to education.

29 *Supra*, note 14, ss. 6(2).

30 *Ibid.*, ss. 6(6).

31 Provincial Auditor's *2001 Annual Report, supra*, note 1 at 126.

32 For more information and the full report, see www.nlc-bnc.ca/accessinfo/s36-200-e.html.

33 *See* Learning Opportunities Task Force Final Report, pg. 13. The full report is available at www.lotf.ca. The report provides a comprehensive overview of the LOTF's research and pilot projects, and includes key findings and 24 recommendations for enhancing access to education for persons with learning disabilities.

34 In 1999, the Ministry of Education implemented the Ontario Secondary Schools Literacy Test (the "OSSLT", or "Grade 10 literacy test") to test the reading and writing skills acquired by students up to the end of Grade 9. Passing the OSSLT is a requirement for receiving an Ontario Secondary Schools Diploma. The test is administered through the Education Quality Accountability Office ("EQAO").

35 Source: Education Quality and Accountability Office, *Ontario Secondary School Literacy Test, February 2002 – Report of Provincial Results*, September 2002, Queen's Printer for Ontario.

36 Education Quality and Accountability Office, *Guide for Accommodations, Special Provisions, Deferrals and Exemptions, Ontario Secondary School Literacy Test*, October 2002.

37 People for Education describes itself as "a group of parents from public and separate schools in Ontario working together in support of fully publicly-funded education." For more information see: http://www.peopleforeducation.com.

38 People for Education, *Special Education and the Funding Formula: Emergency Service Only* (October 2002) at 9.

39 Provincial Auditor's *2001 Annual Report, supra*, note 1 at 151.

40 *Ibid.*, at 135.

41 *Ibid.*, at 136.

42 *Investing in Public Education*, *supra*, note 18 at 45.

43 *Ibid.*, at 57.

44 *Special Education and the Funding Formula*, *supra*, note 38.

45 The Identification, Placement and Review Committee process is covered ir. the section of this report entitled "Accommodation Process."

46 The Intensive Support Amount is a component of the Special Education Grants provided by the Ministry of Education to school boards. The Intensive Support Amount is discussed more fully in the section of

this report entitled "Labelling."

47 *Investing in Public Education*, *supra*, note 18 at 47.

48 Entry into force September 2, 1990, ratified by Canada December 13, 1991.

49 Proclaimed by the General Assembly, Resolution 3447 (XXX) of December 9, 1975.

50 *Disability Policy*, *supra*, note 5 at Part 3.4.

51 The *Safe Schools Act* came into effect in September 2001. It amended the *Education Act* to add Part XIII, "Behaviour, Discipline and Safety." The amendments create a new statutory scheme to govern the suspension and expulsion of pupils. Section 306 of the *Education Act* now provides for mandatory suspension if a pupil commits any of the following infractions: uttering a threat to inflict serious bodily harm on another person; possessing alcohol or illegal drugs; being under the influence of alcohol; swearing at a teacher or at another person in a position of authority; committing an act of vandalism that causes extensive damage to school property at the pupil's school or to property located on the premises of the pupil's school; and, engaging in another activity that, under a policy of the board, is one for which a suspension is mandatory. Section 309 provides for mandatory expulsion if a pupil commits any of the following infractions: possessing a weapon, including possessing a firearm; using a weapon to cause or to threaten bodily harm to another person; committing physical assault on another person that causes bodily harm requiring treatment by a medical practitioner; committing sexual assault; trafficking in weapons or in illegal drugs; committing robbery; giving alcohol to a minor; and engaging in another activity that, under a policy of the board, is one for which expulsion is mandatory.

52 The circumstances which may constitute "mitigating factors" are prescribed by regulation under the *Education Act*. Section 1 of Regulation 106/01 provides that the suspension of a pupil is not mandatory if the pupil does not have the ability to control his or her behaviour; the pupil does not have the ability to understand the foreseeable consequences of his or her behaviour; or, the pupil's continuing presence in the school does not create an unacceptable risk to the safety or well-being of any person. Section 2 of Regulation 37/01 provides that the expulsion of a pupil is not mandatory if the pupil does not have the ability to control his or her behaviour; the pupil does not have the ability to understand the foreseeable consequences of his or her behaviour; or, the pupil's continuing presence in the school does not create an unacceptable risk to the safety of any person.

53 Special programs are programs that are designed to relieve hardship, to assist disadvantaged persons or groups to achieve equality, or are likely to contribute to the elimination of the infringement of rights protected under the *Code*. Section 14 of the *Code* allows special programs to be implemented that might otherwise be considered discriminatory under the *Code*. The collection of data by school boards could be considered a special program, if done in accordance with the Commission's *Guidelines on Special Programs*. The *Guidelines* are available online at www.ohrc.on.ca.

54 *Disability Policy*, *supra*, note 5 at Part 4.2.

55 The *Code* protects individuals from discrimination and harassment on the basis of sixteen grounds (for example, disability, race, sex, sexual orientation, age, etc.).

56 The concept of 'intersectionality' has been defined as "intersectional oppression [that] arises out of the combination of various oppressions which, together, produce something unique and distinct from any one form of discrimination standing alone…" M. Eaton, "Patently Confused, Complex Inequality and *Canada v. Mossop*" (1994) 1 Rev. Cons. Stud. 203 at 229.

57 *An Intersectional Approach to Discrimination: Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims* was released in 2001 and is available online at www.ohrc.on.ca.

58 Provincial Auditor's *2001 Annual Report*, *supra*, note 1 at 131.

59 *Special Education and the Funding Formula*, *supra*, note 38 at 4.

60 *Investing in Public Education*, *supra*, note 18 at 25.

61 Michael J. Prince, *Governing in an Integrated Fashion: Lessons from the Disability Domain*, Canadian

Policy Research Networks (June 2001) at page 48.

62 *Equal Citizenship for Canadians with Disabilities: The Will to Act*, Federal Task Force on Disability Issues, Ottawa (October 1996) available at http://www.hrdc-drhc.gc.ca/hrib/sdd-dds/odi/documents/taskForce/english/report/.

63 Prince, *supra*, note 61 at 48.

64 *Ibid.*, at ii.

65 *Disability Policy*, *supra*, note 5 at Part 3.1.1.

66 *British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) v. British Columbia (Council of Human Rights)*, [1999] 3 S.C.R. 868 ["*Grismer*"] at para. 2.

67 *Ontario Human Rights Code*, *supra*, note 3 at ss. 10(3).

68 See *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Montréal (City); Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Boisbriand (City)*, 2000 SCC 27 (3 May 2000), online: Supreme Court of Canada http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/index.html.

69 *Robb v. St. Margaret's School*, (2003), CHRR Doc. 03-11, 2003 *BCHRT 4* at para 270.

70 *Trinity Western University v. British Columbia College of Teachers*, 2001 1 SCC 31, [2001] 1 S.C.R. 772, [39 C.H.R.R. D/357] (Para 13 of on-line QL version).

71 Provincial Auditor's *2001 Annual Report*, *supra*, note 1 at 141.

72 ISA Level 1 provides funds for specialized equipment for individual students with high needs. ISA Levels 2 and 3 provide funds to boards based on the number of students with very high needs, for the provision of specialized programs and services (intensive supports in the classroom). ISA Level 4 provides funds for educational programs offered to children and youth admitted to care, treatment, or correctional facilities. The Special Incidence Portion (SIP) provides funds for staff support for students with extraordinarily high needs to ensure safety in the classroom.

73 *See* "The Fatal Flaws in Special Education: A Legal Challenge," Mark Handley-Derry, et al. for the Ontario Coalition for Educational Reform, at page 3.

74 *Disability Policy*, *supra*, note 5 at Part 3.1.2.

75 In some cases, particularly where there is no dispute about a student's needs, school boards will not require the student to be formally identified through the IPRC process. Even without an IPRC assessment, a student has a right to equal treatment in educational services without discrimination on the basis of disability.

76 O. Reg. 181/98, *supra*, note 14, s.15.

77 Regulation 181/98 requires principals to ensure that an IEP is developed for each student who has been identified as "exceptional" by an IPRC within 30 days of the student's placement in a special education program. For a student returning to a special education program, an IEP must be prepared within 30 days of the start of the school year.

78 Legislative requirements for IEPs are set out in Reg. 181/98 under the *Education Act*. See also the Ministry of Education's policy document *Individual Education Plans: Standards for Development, Program Planning, and Implementation, 2000.*

79 The Report notes that of the IEPs reviewed, only 17% were completed within the required 30 day period. *See* Provincial Auditor's *2001 Annual Report*, *supra*, note 1 at 129.

80 *Ibid.*, at 128, 132.

81 *Ibid.*, at 132.

82 *Ibid.*, at 149.

83 *Ibid.*, at 150.

84 *Disability Policy*, *supra*, note 5 at Part 3.4.

85 *Ibid.*, at Part 3.3.

86 *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241.

87 *Disability Policy*, *supra*, note 5 at Part 3.1.3.

88 *See* MEDU Memorandum dated June 9, 1994 to directors of education, superintendents of special education, and principals as quoted in Ministry of Education, *Special Education: A Guide for Educators*, 2001 at D10.

89 O. Reg.181/98, *supra*, note 14, s. 17.

90 *Ibid.*, at ss. 18(2)(c).

91 Information taken from: http://www.edu.gov.on.ca/eng/general/elemsec/speced/identifi.html.

92 *Student Focused Funding*, *supra*, note 10 at 3, 5.

93 *Special Education and the Funding Formula*, *supra*, note 38 at 1.

94 *Disability Policy*, *supra*, note 5 at Part 3.3.

95 *Ibid.*, at Part 4.2.

96 *Grismer, supra*, note 66 at para. 41

97 *Disability Policy*, *supra*, note 5 at Part 4.4.2.

98 *Ibid.*, at Part 4.3.1.

99 *Concerned Parents for Children with Learning Disabilities Inc. v. Saskatchewan (Minister of Education)*, [1998] S.J. No. 566 at paras. 63-64.

100 Provincial Auditor's *2001 Annual Report*, *supra*, note 1 at 127.

101 *Ibid.*, at 135.

102 *Ibid.*, at 149.

103 *Portals and Pathways: A Review of Post-Secondary Education in Ontario*, Report of the Investing in Students Task Force (2001), available on the internet at www.edu.gov.on.ca

104 National Educational Association of Disabled Students, *Working Towards a Coordinated National Approach to Services, Accommodations and Policies for Post-Secondary Students with Disabilities* (July, 1999), pp. 60-61

105 *Disability Policy*, *supra*, note 5 at Part 3.1.3.

106 *Ontarians With Disabilities Act, 2001*, *supra*, note 15.

107 *Ibid.*, s. 10

108 *Supra*, note 33.

109 See the sub-section entitled "Physical Accessibility" in the Elementary and Secondary section of this Report for a discussion of the interaction of the *Building Code* and the *Human Rights Code*.

110 Meeting with IDIA, February 7, 2003. Numerous issues have been raised with respect to the treatment of part-time students. See the discussion below, under Funding.

111 The Commission has identified serious concerns regarding the impact of the lack of accessible public transit on older Ontarians, persons with disabilities, and families with young children and their ability to enjoy equal opportunities in education, employment and services, and to fully participate in the life of their communities. For more information, please see *Human Rights and Public Transit Services in Ontario*, (2002).

112 *Disability Policy*, *supra*, note 5.

113 R.S.O. 1990, c. P.26, as amended.

114 Section 5(1). Private career colleges denied registration or renewal of registration can seek a hearing from the Licence Appeal Tribunal.

115 This discretion to refuse BSWD funding for accommodation costs that fall under the institution's duty to accommodate is problematic, because all eligible costs listed under the BSWD would fall under that obligation if it were not for the BSWD being available to the institution as an outside source of funding in meeting its duty to accommodate under the *Code*.

116 *Supra*, note 33.

[117] Detailed statistical information on tuition fees at Ontario universities is available in the annual *Ontario Universities Resource Document*, produced by the Ontario Council of Universities, and available online at http://www.cou.on.ca

[118] Ontario Human Rights Commission, *Policy on Scholarships and Awards*, (July 1997) at Part 2, under "Equality", available online at www.ohrc.on.ca.

[119] *Supra*, note 33. The final report of the LOTF includes a number of recommendations on this point, noting that "diagnosis is the gateway to identifying appropriate services, supports, accommodations and achieving future success for persons with disabilities.

[120] *Gibbs v. Battlefords and Dist. Cooperative Ltd.* (1996), 27 C.H.R.R. D/87 (S.C.C.)

[121] *Wignall v. Canada (Department of National Revenue)* [2001] C.H.R.D. No. 9, CHRT. The Tribunal indicates that the complainant might be able to look for redress to other parties that contributed to the problem, such as the University that required him to apply for this taxable grant as a condition of obtaining disability services, or to Human Resources Development Canada, which decided to fund the accommodation needs of students with disabilities through a taxable grant.

[122] *Simser v. R.* (22 May 2003) 2003TCC366 (Tax Court of Canada).

[123] *Supra*, note 22.

[124] *Howard v. University of British Columbia (No. 1)*, (1993), 18 C.H.R.R. D/353 (B.C.C.H.R.)

[125] Information provided to the Commission by the Ministry of Training, Colleges and Universities.

[126] Section 34(1)(d) of the *Code* gives the Commission discretion not to deal with a complaint of discrimination where "the facts upon which the complaint is based occurred more than six months before the complaint was filed, unless the Commission is satisfied that the delay was incurred in good faith and no substantial prejudice will result to any person affected by the delay." Commission procedures require that persons who contact the Commission with respect to a potential complaint be informed of this provision of the *Code*.

[127] The *Disability Policy* states that: "In order to claim the undue hardship defence, the person who is responsible for the accommodation has the onus of proof. It is not up to the person with a disability to prove that the accommodation can be accomplished without undue hardship."

[128] *Disability Policy*, *supra*, note 5 at footnote 56.

[129] *Supra*, note 32. The Task Force developed a list of 26 recommendations for improving access to information. In response, the National Librarian has established a Council on Access to Information for Print-Disabled Canadians, which provides advice, identifies funding requirements, monitors progress, and makes recommendations regarding the implementation of the Task Force recommendations.

[130] *Disability Policy*, *supra*, note 5 at Part 3.3.

[131] This issue will be dealt with further in the Guidelines on Accessible Education. Please see also Concerned Parents for Children with Learning Disabilities Inc. v. Saskatchewan (Minister of Education), supra, note 99 at 141.

[132] *Eldridge v. British Columbia (Attorney General), supra,* note 22.

[133] Provincial Auditor's *2001 Annual Report, supra,* note 1 at 150.

[134] R.R.O. 1990, Reg. 306, supra, note 13, s. 2(2), (3), (4).

[135] The Ministry of Education, Standards for School Boards' Special Education Plans, 2000 at page 3, available at http://www.edu.gov.on.ca/eng/general/elemsec/speced/iepstand/iepstand.html.

[136] *Ibid.*

[137] *Disability Policy, supra,* note 5 at Part 3.4.

[138] *Howard v. University of British Columbia, supra,* note 124.

Commission ontarienne des droits de la personne

Ontario Human Rights Commission

Ontario

UNE CHANCE DE RÉUSSIR

ÉLIMINER LES OBSTACLES À L'ÉDUCATION POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES

ISBN : 0-7797-5355-7
Approuvé par la Commission: 30 juillet 2003
Disponible sur disquette compatible IBM, sur bande sonore ou en gros caractères
Accessible sur Internet à www.ohrc.on.ca

Available in English

UNE CHANCE DE RÉUSSIR

ÉLIMINER LES OBSTACLES À L'ÉDUCATION POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES

RAPPORT DE CONSULTATION

Commission ontarienne des droits de la personne
7e étage, 180, rue Dundas Ouest
Toronto, Ontario, M7A 2R9
www.ohrc.on.ca

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ **5**
Contexte 5
Le rapport 5
Prochaines étapes 7
INTRODUCTION **9**
LES LOIS ET POLITIQUES SUR LES DROITS DE LA PERSONNE EN ONTARIO **11**
PORTÉE ET OBJECTIFS DU PRÉSENT RAPPORT **13**
ÉDUCATION ÉLÉMENTAIRE ET SECONDAIRE **14**
Vue d'ensemble 14
Accès à l'éducation 15
Accessibilité physique 16
Accès aux mesures d'adaptation 17
Adaptations faites au moment opportun 22
Loi sur la sécurité dans les écoles 24
La discrimination fondée sur le handicap et sur d'autres motifs 27
Attitudes négatives et stéréotypes 30
Étiquetage 33
Processus d'adaptation 37
Adaptations appropriées 40
Norme du préjudice injustifié 45
ÉDUCATION POSTSECONDAIRE **50**
Vue d'ensemble 50
Accès à l'éducation 51
Questions générales 51
Financement 54
Questions d'intérêt 56
La discrimination fondée sur le handicap et sur d'autres motifs 61
Attitudes négatives et stéréotypes 62
Processus d'adaptation 64
Contexte 64
Accès à l'information 64
Résolution des différends 65
Confidentialité 66
Adaptations appropriées 67
Définition d'adaptation appropriée 67
Accès aux adaptations 70
Norme du préjudice injustifié 72
RÔLES ET RESPONSABILITÉS **74**
Gouvernement 74
Conseils scolaires 76
Éducateurs des écoles élémentaires et secondaires 76
Établissements postsecondaires 77
Élèves et étudiants handicapés 78
La Commission ontarienne des droits de la personne 80
ANNEXE A : SOMMAIRE DES MESURES À PRENDRE **82**

Conseils scolaires et écoles....82
Établissements postsecondaires....83
Gouvernement....84
Mesures générales....84
Éducation élémentaire et secondaire....84
Éducation postsecondaire....87
Autres....87
Annexe B : Organismes ayant participé aux consultations....88
Annexe C : Liste des abréviations....90
Notes de bas de page....91

RÉSUMÉ

Contexte

L'éducation est un droit reconnu dans le monde entier; elle est essentielle à la vie d'une personne et à l'ensemble de la collectivité. L'éducation procure des occasions d'épanouissement personnel, social et intellectuel, permet de trouver un emploi et favorise l'intégration dans la société. L'école est l'un des premiers milieux où les enfants apprennent à communiquer entre eux et à interagir. C'est souvent par l'entremise de leurs camarades que les enfants commencent à se connaître et à interpréter le monde qui les entoure. La vie scolaire de l'enfant peut donc avoir une influence considérable sur son image et son estime de soi, de même que sur son développement aux différentes étapes de sa vie.

Au Canada, l'éducation est reconnue comme un bien commun fondamental en vertu de la loi. Un système d'éducation financé par les deniers publics, accessible à tous, représente l'une des principales responsabilités du gouvernement. Au palier international, plusieurs conventions des Nations Unies reconnaissent l'importance de l'éducation pour les personnes handicapées, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Déclaration des droits des personnes handicapées.

Le Code des droits de la personne de l'Ontario établit le principe selon lequel chacun doit se sentir partie intégrante de la collectivité et apte à contribuer pleinement à l'avancement et au bien-être de la collectivité et de la province. Le *Code* garantit le droit à un traitement égal en matière d'éducation, sans discrimination fondée sur un handicap, aux termes de la disposition portant sur le traitement égal quant aux services. Cette protection s'applique aux écoles élémentaires et secondaires de même qu'aux collèges et universités, qu'ils soient publics ou privés.

En juillet 2002, la Commission ontarienne des droits de la personne a publié *Éducation et handicap : Questions relevant des droits de la personne au sein du système d'éducation de l'Ontario*, un document de consultation qui décrit des questions touchant les droits de la personne dans l'éducation. La Commission a invité les parties intéressées à faire part de leurs observations par écrit et à participer à des audiences publiques sur les questions mentionnées dans le document de consultation et sur d'autres questions. Cet appel a suscité énormément d'intérêt de la part d'un large éventail d'intervenants.

Le rapport

Une chance de réussir : éliminer les obstacles à l'éducation pour les personnes handicapées est le rapport final dans lequel la Commission rend compte de ses recherches et de ses consultations approfondies. Ce rapport donne une vue d'ensemble des observations reçues lors des consultations menées dans toute la province. Il énumère les questions relatives aux droits de la personne que soulève l'éducation des personnes handicapées, souligne les mesures que doivent prendre les intervenants dans le processus d'adaptation pour favoriser le respect des lois et politiques sur les droits de

la personne et établit les engagements de la Commission à cet égard.

Selon les constatations de la Commission, il est évident que de nombreux élèves de l'élémentaire et du secondaire et étudiants du palier postsecondaire qui ont un handicap ne jouissent pas d'un accès égal à l'éducation en Ontario. Les principaux obstacles qui se dressent devant eux sont le manque de financement, l'inaccessibilité physique, des procédés d'adaptation complexes et fastidieux, des attitudes négatives et des préjugés, ainsi qu'une incompréhension des droits et responsabilités de tous les intervenants en vertu du *Code* et des politiques de la Commission.

Les mesures d'adaptation ne sont pas toujours prises en temps opportun. Elles sont souvent insuffisantes, voire inexistantes. On constate des retards à nombre d'étapes du processus d'adaptation. Par exemple, les personnes consultées ont signalé un important arriéré de demandes de financement pour l'éducation de l'enfance en difficulté, de longues listes d'attente pour obtenir une évaluation professionnelle et des retards dans l'exécution de programmes et la prestation de services d'éducation de l'enfance en difficulté. Dans certains cas, des différends quant aux mesures d'adaptation font perdre beaucoup de temps d'éducation aux élèves. Les enfants et les jeunes ne peuvent se permettre d'attendre les mesures d'adaptation qui leur permettront d'obtenir un accès égal aux services d'éducation. Les établissements d'enseignement ont le devoir de prendre ces mesures efficacement et rapidement, car tout retard dans l'accès aux possibilités d'éducation peut avoir des conséquences graves et permanentes.

Chaque élève et étudiant est unique. Tous ont leurs points forts, leurs besoins et leurs objectifs. Un jour, la plupart auront besoin d'aide pour développer tout leur potentiel. Les élèves et étudiants handicapés sont avant tout des personnes, et devraient être traités comme telles. Les adaptations universelles fondées sur des catégories, des étiquettes et des généralisations sont vouées à l'échec. Par exemple, une application rigide des politiques de suspension et de renvoi sans tenir compte de la situation particulière de l'élève et fondée sur des stéréotypes risque d'avoir des conséquences disproportionnées et discriminatoires pour les élèves handicapés ainsi que pour les autres particuliers et groupes protégés par le *Code*.

La discrimination dont font l'objet certains élèves et étudiants handicapés prend diverses formes. Par exemple, ces élèves et étudiants font peut-être également partie de groupes historiquement défavorisés. La discrimination qu'ils subissent est unique en ce qu'elle repose sur plusieurs motifs. Afin de reconnaître pleinement les différentes formes de discrimination dont ces personnes font l'objet, il y a lieu d'adopter une démarche individualisée d'analyse de la discrimination et d'évaluation des adaptations nécessaires.

Les mesures d'adaptation pour les élèves et étudiants handicapés représentent une responsabilité partagée. Tous les intervenants, qu'il s'agisse des éducateurs, du personnel scolaire, des responsables gouvernementaux, des conseils scolaires, des parents ou des élèves et étudiants eux-mêmes, doivent se renseigner sur les questions touchant le handicap et l'éducation, afin que les élèves et étudiants handicapés puissent bénéficier d'un environnement accueillant qui favorise leur intégration. L'accès égal à l'éducation pour les élèves et étudiants handicapés doit être le fruit d'une démarche collective. Par exemple, au moment d'évaluer les besoins d'une élève pour élaborer un

plan d'enseignement individualisé, la directrice ou le directeur d'école, le personnel enseignant et les spécialistes de l'éducation de l'enfance en difficulté qui ont travaillé auprès de l'élève devraient collaborer avec l'élève et ses parents, dans la mesure du possible, pour élaborer le plan le plus efficace qui soit. Il est avantageux pour tout le monde de fournir à tous les élèves la chance de réaliser leur potentiel.

Le ministère de l'Éducation doit collaborer avec les conseils scolaires et les écoles pour élaborer des mécanismes plus efficaces en vue de surveiller les progrès des élèves handicapés et l'efficacité des mesures d'adaptation qui ont été mises en œuvre. De même, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités doit collaborer avec les universités et les collèges afin d'améliorer la responsabilisation quant aux adaptations offertes aux étudiants handicapés.

Bien que des coûts soient associés à certaines mesures d'adaptation et de soutien offertes aux élèves et étudiants handicapés, il faut tenir compte du fait que l'absence de pareilles mesures comporte des coûts permanents. Le *Code* oblige les établissements d'enseignement à prendre des mesures d'adaptation pour les élèves et étudiants handicapés dans la mesure où ils peuvent le faire sans préjudice injustifié. Les participants aux consultations ont mentionné à maintes reprises que l'insuffisance du financement représente un obstacle difficile à franchir pour les élèves et étudiants handicapés. L'obligation d'accommodement comprend notamment celle de fournir aux enfants et aux jeunes handicapés les ressources nécessaires pour leur donner une chance de réussir.

Prochaines étapes

Le présent rapport décrit les mesures que les écoles, les conseils scolaires, les établissements d'enseignement postsecondaire, le gouvernement et d'autres intervenants devront prendre pour s'attaquer aux problèmes. Ces mesures ont été conçues en tenant compte des préoccupations soulevées par les participants aux consultations, pour encourager les fournisseurs d'éducation à se conformer à leurs obligations en vertu du *Code* et pour s'assurer que les élèves et étudiants handicapés font l'objet d'un traitement égal en matière d'éducation. En outre, la Commission s'est engagée à surveiller les progrès réalisés concernant ces questions, à communiquer avec les intervenants pour les informer et les sensibiliser, à élaborer des outils éducatifs et à organiser des activités d'information du public.

Pour aider les intervenants à comprendre leurs rôles et responsabilités, la Commission publiera en guise de complément au présent rapport des lignes directrices sur l'éducation accessible. Ces lignes directrices s'appuieront sur les grands principes énoncés dans le *Code* et dans la publication *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission et les appliqueront au monde de l'éducation. Elles porteront sur la notion de handicap, discuteront de cas de discrimination apparente fondée sur un handicap, énonceront les paramètres de l'obligation d'accommodement, évalueront la notion de préjudice injustifié et fourniront des conseils sur la planification des mesures d'adaptation dans le contexte de l'éducation.

La Commission espère que le présent rapport favorisera le dialogue entre les particuliers et les institutions qui évoluent dans le monde de l'éducation en Ontario, et qu'il aboutira à l'adoption de mesures progressistes visant à faire en sorte que tous les élèves et étudiants handicapés aient une chance de réussir.

INTRODUCTION

La question de l'accessibilité de l'éducation pour les personnes handicapées suscite beaucoup d'intérêt depuis quelques années. Dans le cadre de ses consultations de 1999 sur le handicap et l'obligation d'accommodement, qui ont abouti à la publication du document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, la Commission ontarienne des droits de la personne (la « Commission ») a pris connaissance des nombreuses préoccupations des intervenants concernant le système d'éducation.

Dans son rapport annuel de 2001, le Bureau du vérificateur provincial a fait part de plusieurs inquiétudes concernant les programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté[1].

Les parents, les élèves, les éducateurs et les groupes communautaires continuent de souligner que l'éducation de l'enfance en difficulté connaît de graves difficultés qui limitent l'accès des élèves handicapés aux services d'éducation. De plus en plus de gens portent plainte devant la Commission pour obtenir réparation.

Fidèle à son rôle qui consiste à promouvoir les droits de la personne et à enquêter sur les questions connexes, la Commission a décidé de tenir des consultations publiques sur les questions relatives au handicap dans le système d'éducation de l'Ontario. Ces consultations ont été entamées en juillet 2002 avec la publication d'un document de consultation intitulé *Éducation et handicap : Questions relevant des droits de la personne au sein du système d'éducation de l'Ontario*. Ce document soulevait différentes questions touchant les élèves handicapés en Ontario et invitait les intervenants intéressés à présenter des observations écrites sur ces questions et d'autres aspects des droits de la personne liés au handicap et à l'éducation.

Des renseignements sur ces consultations ont été envoyés à plus de 300 intervenants, affichés dans le site Web de la Commission et annoncés dans les journaux. Au total, nous avons reçu environ 125 mémoires, notamment de la part d'organismes communautaires, de conseils scolaires, de comités consultatifs pour l'éducation de l'enfance en difficulté, de parents[2], d'élèves handicapés, d'éducateurs, de collèges, d'universités, d'experts-conseils, de syndicats et de groupes de revendication. En outre, un comité présidé par Keith Norton, commissaire en chef, a recueilli d'autres renseignements lors de séances de consultations publiques échelonnées sur deux semaines en novembre 2002. Plus de cinquante particuliers et organismes ont présenté des exposés à North Bay, Ottawa, Hamilton et Toronto.

La Commission tient à remercier tous ceux et celles qui ont contribué à ce processus. En effet, des particuliers et organismes ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à préparer leurs observations écrites et à participer aux séances de consultation. Nous aimerions également exprimer notre sincère reconnaissance aux parents qui ont bien voulu faire part de leurs expériences et de celles de leurs enfants dans le système d'éducation, même si cela leur était parfois très pénible. Les observations que nous avons reçues nous ont beaucoup aidés à rédiger le présent rapport, et continueront de revêtir une grande importance dans les travaux futurs de la Commission dans le

domaine du handicap et de l'éducation.

Nous espérons que les travaux de la Commission dans ce domaine permettront d'éclaircir les rôles et responsabilités que les particuliers et les institutions du système d'éducation de l'Ontario doivent assumer pour respecter, protéger, promouvoir et mettre en valeur le droit des élèves et étudiants handicapés à une éducation accessible. Nous espérons également que le présent rapport favorisera le dialogue entre les intervenants dans le processus d'adaptation et le règlement rapide et informel des différends au palier local.

LES LOIS ET POLITIQUES SUR LES DROITS DE LA PERSONNE EN ONTARIO

En vertu du *Code des droits de la personne*[3] de l'Ontario (le « Code »), l'Ontario a pour principe de reconnaître la dignité et la valeur de toute personne et d'assurer à tous les mêmes droits et les mêmes chances, sans discrimination. Le *Code* vise à créer un climat de compréhension et de respect mutuel de la dignité et de la valeur de toute personne de façon que chacun se sente partie intégrante de la collectivité et apte à contribuer pleinement à l'avancement et au bien-être de la collectivité.

L'article 1 du *Code* confirme le droit à un traitement égal en matière de services, sans discrimination fondée sur un handicap. Ces services comprennent l'éducation. Cette protection s'applique aux écoles élémentaires et secondaires financées par les deniers publics, aux écoles privées ainsi qu'aux collèges et universités (publics et privés). Elle vise également les écoles spéciales de la province, notamment celles des hôpitaux, des centres de soins et de traitement et des établissements correctionnels, ainsi que les écoles provinciales, qui sont des pensionnats destinés aux élèves ayant certaines anomalies, par exemple les élèves aveugles et sourds et les élèves malentendants.

Le paragraphe 10 (1) du *Code* prévoit une définition large du terme « handicap » :

(a) tout degré d'incapacité physique, d'infirmité, de malformation ou de défigurement dû à une lésion corporelle, une anomalie congénitale ou une maladie, et, notamment, le diabète sucré, l'épilepsie, un traumatisme crânien, tout degré de paralysie, une amputation, l'incoordination motrice, la cécité ou une déficience visuelle, la surdité ou une déficience auditive, la mutité ou un trouble de la parole, ou la nécessité de recourir à un chien-guide ou à un autre animal, à un fauteuil roulant ou à un autre appareil ou dispositif correctif;
(b) un état d'affaiblissement mental ou une déficience intellectuelle;
(c) une difficulté d'apprentissage ou un dysfonctionnement d'un ou de plusieurs des processus de la compréhension ou de l'utilisation de symboles ou de la langue parlée;
(d) un trouble mental;
(e) une lésion ou une invalidité pour laquelle des prestations ont été demandées ou reçues dans le cadre du régime d'assurance créé aux termes de la Loi de 1997 sur la sécurité professionnelle et l'assurance contre les accidents du travail. (« disability »)

De l'avis de la Commission, le terme « handicap » devrait être pris au sens large, c'est-à-dire qu'il doit englober les états antérieurs et actuels ainsi que les handicaps perçus.

En outre, le *Code* prévoit clairement que la discrimination comprend la discrimination indirecte, c'est-à-dire l'existence d'une exigence, d'une qualité requise ou d'un critère qui semble neutre mais qui fait en sorte qu'un groupe de personnes protégé par le *Code* est exclus ou défavorisé[4].

L'article 17 du *Code* établit l'obligation d'accommodement. Il n'est pas porté atteinte au droit d'une personne si celle-ci est incapable à cause d'un handicap de satisfaire aux exigences essentielles inhérentes à l'exercice de ce droit. Cependant, une personne

peut être considérée incapable uniquement si les adaptations nécessaires pour répondre à ses besoins causeraient un préjudice injustifié.

Le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*[5], publié en mars 2001, énonce les principales positions de principe de la Commission à cet égard, notamment :

- une définition de handicap qui reconnaît l'importance du « handicap social »[6];
- un accent sur le droit des personnes handicapées à l'intégration et à une pleine participation;
- la reconnaissance de l'importance primordiale du design inclusif et de l'élimination des obstacles aux personnes handicapées;
- une réaffirmation de l'importance de respecter la dignité des personnes handicapées;
- la reconnaissance du fait que les personnes handicapées sont avant tout des personnes, qui doivent faire l'objet d'évaluations et d'adaptations personnalisées;
- le principe selon lequel l'adaptation est une responsabilité que se partagent tous les intervenants;
- une réaffirmation de la norme élevée de préjudice injustifié établie par la Commission en 1989.

Ces principes de même que l'ensemble du document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* constituent le fondement de la démarche de la Commission en ce qui concerne les questions touchant le handicap et l'obligation d'accommodement [7]. Les consultations n'avaient pas pour but de réévaluer ou de réviser ces principes, et ce n'est pas non plus l'objectif du présent rapport. La Commission, par ce rapport et ses futures lignes *directrices sur l'éducation accessible,* cherche plutôt à éclaircir l'application de ces principes dans le secteur de l'éducation.

PORTÉE ET OBJECTIFS DU PRÉSENT RAPPORT

La Commission a le mandat général de s'occuper des questions de discrimination. En vertu de l'article 29 du *Code,* elle exerce les fonctions suivantes : promouvoir les politiques en matière de droits de la personne; promouvoir la compréhension, l'acceptation et le respect du *Code;* assurer l'information et l'éducation du public et mener des recherches en vue d'éliminer la discrimination; examiner les lois, règlements, programmes et politiques et faire des recommandations sur leurs aspects qui pourraient aller à l'encontre du *Code;* enquêter sur des problèmes et coordonner des projets, des programmes et des activités pour éviter ou atténuer ces problèmes; encourager les organismes publics et privés à créer des programmes visant à lutter contre la discrimination.

C'est en vertu de ce mandat que la Commission a entrepris cet examen. Le présent rapport représente un examen approfondi des questions qui influent sur le droit des élèves et étudiants handicapés d'avoir accès à l'éducation sans discrimination. Nous avons accordé le même intérêt à tous les commentaires et observations reçus aux fins de la rédaction du rapport, mais malheureusement, il nous a été impossible de discuter de toutes les questions soulevées et de formuler des recommandations à leur sujet. Conformément au mandat de la Commission, le présent document se concentre sur les aspects des services d'éducation qui concernent les droits de la personne, et qui peuvent être considérés comme de la « discrimination » au sens des lois et politiques en vigueur.

Le présent rapport fait un bilan détaillé des questions touchant les droits de la personne en ce qui concerne le handicap et l'éducation en Ontario. Il suggère aux principaux intervenants du système d'éducation des « mesures à prendre » pour rectifier les pratiques et les attitudes qui limitent l'accès égal à l'éducation des élèves et étudiants handicapés. Il énonce également des engagements précis de la part de la Commission, c'est-à-dire des mesures que celle-ci entend prendre pour lutter contre la discrimination que subissent les élèves et étudiants handicapés. Les observations approfondies dont les intervenants ont fait part tout au long des consultations ont façonné l'analyse et les recommandations de la Commission.

La première partie du rapport traite des questions qui concernent les écoles élémentaires et secondaires, et la deuxième partie aborde des questions relatives à l'éducation postsecondaire. Nous y examinons l'accès à l'éducation, les attitudes négatives et les stéréotypes, les mesures d'adaptation appropriées et la notion de préjudice injustifié, les rôles et responsabilités des intervenants dans le processus d'adaptation, la discrimination à l'endroit des personnes handicapées fondée sur différents motifs, et les questions de financement. La section portant sur les écoles élémentaires et secondaires traite également des questions relatives aux droits de la personne découlant des pratiques et procédures régies par la *Loi sur l'éducation* et ses règlements d'application. Il s'agit du processus d'identification et de placement, des plans d'enseignement individualisé et du mécanisme de financement de l'allocation d'aide spécialisée.

ÉDUCATION ÉLÉMENTAIRE ET SECONDAIRE

Vue d'ensemble

Pendant l'année scolaire 2001-2002, plus de deux millions d'élèves fréquentaient les écoles élémentaires et secondaires de l'Ontario financées par les deniers publics[8]. Ces écoles sont régies par la *Loi sur l'éducation*[9] (la « Loi ») et ses règlements d'application, et administrées par des conseils scolaires locaux. On compte actuellement 72 conseils scolaires de district en Ontario : 31 conseils publics de langue anglaise, 29 conseils catholiques de langue anglaise, quatre conseils publics de langue française et huit conseils catholiques de langue française[10].

En vertu de la *Loi,* le ministère de l'Éducation veille à ce que les enfants en difficulté de l'Ontario puissent bénéficier de programmes d'enseignement et de services destinés à l'enfance en difficulté sans acquitter de droits[11]. Le ministère doit donc obliger les conseils scolaires à établir des procédures permettant d'identifier les besoins des élèves et des normes concernant ces procédures.

La *Loi* définit un « élève en difficulté » comme étant un « élève atteint d'anomalies de comportement ou de communication, d'anomalies d'ordre intellectuel ou physique ou encore d'anomalies multiples qui appellent un placement approprié dans un programme d'enseignement à l'enfance en difficulté[12] ».

En vertu du Règlement 306 pris en application de la *Loi,* les conseils scolaires sont tenus de fournir des programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté aux élèves en difficulté. Dans le cadre de cette exigence, chaque conseil scolaire doit rédiger un plan d'éducation de l'enfance en difficulté et le réviser chaque année[13]. Chaque conseil scolaire doit également mettre sur pied un comité d'identification, de placement et de révision ainsi qu'une commission d'appel en matière d'éducation de l'enfance en difficulté[14].

En vertu de la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario*[15], le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires sont tenus de rédiger, de mettre à jour et de publier des plans d'accessibilité permettant de repérer, d'éliminer et de prévenir les obstacles aux personnes handicapées.

Pendant l'année scolaire 2001-2002, 176 359 élèves du palier élémentaire et 100 735 élèves du palier secondaire ont bénéficié de programmes ou de services d'éducation de l'enfance en difficulté dans le système d'éducation financé par les deniers publics[16].

Avant 1998, le système d'éducation publique était financé par des subventions du gouvernement et par des impôts fonciers perçus par les conseils scolaires. En 1998, le gouvernement provincial a instauré une nouvelle formule de financement pour le système scolaire financé par les deniers publics. Désormais, les conseils scolaires n'ont plus le pouvoir de recueillir des recettes fiscales, et dépendent donc exclusivement des subventions du gouvernement[17].

Lors des consultations, les intervenants ont souligné qu'une bonne partie des problèmes d'accessibilité à l'éducation qu'éprouvent les élèves handicapés est attribuable au manque de financement. Par exemple, l'Ontario Public School Boards' Association considère qu'il s'agit du « principal obstacle qui empêche les élèves handicapés de jouir d'un accès égal aux possibilités d'éducation ».

En 2002, le gouvernement provincial a constitué le Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, présidé par Mordechai Rozanski, qu'il a chargé de mener un examen indépendant de la formule de financement de l'éducation. Dans le cadre de cet examen, le Groupe d'étude s'est penché sur la démarche actuelle de financement de l'éducation de l'enfance en difficulté, et a conclu qu'il y avait lieu d'accroître le financement pour régler les problèmes relevés. En décembre 2002, le Groupe d'étude a publié son rapport, intitulé *Investir dans l'éducation publique : Favoriser l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves* (le « rapport Rozanski »)[18].

Certains élèves reçoivent leur éducation élémentaire et secondaire dans des écoles privées[19]. Ces écoles sont exploitées à titre indépendant et ne reçoivent pas de financement direct du gouvernement[20]. En 2001-2002, 112 653 élèves fréquentaient les écoles privées de l'Ontario. De ce nombre, 3 066 élèves bénéficiaient de programmes ou de services d'éducation de l'enfance en difficulté[21].

En plus de la *Loi sur l'éducation* et de ses règlements d'application, le ministère de l'Éducation a rédigé de nombreuses déclarations de principes sur l'éducation de l'enfance en difficulté. Malgré ce cadre d'ensemble, les intervenants continuent d'exprimer des inquiétudes concernant l'accessibilité et l'équité des services d'éducation dispensés aux élèves handicapés. Ils soulignent que dans bien des cas, les pratiques et procédures en place dans les écoles en matière d'éducation de l'enfance en difficulté ne sont pas conformes aux lignes directrices du ministère, et que ces dérogations donnent lieu à des violations des droits de la personne.

Le ministère de l'Éducation a le pouvoir d'adopter des politiques en matière d'éducation. Cependant, comme le *Code* l'emporte sur tous les autres textes de loi en vigueur en Ontario (à moins d'indication contraire), ces politiques, ainsi que les pratiques et procédures en matière d'éducation, doivent être conformes au *Code*. En vertu du *Code*, les fournisseurs d'éducation des écoles publiques et privées ont l'obligation de prendre des mesures d'adaptation pour accueillir des élèves handicapés, pourvu qu'il n'en résulte pas pour eux un préjudice injustifié.

Accès à l'éducation

Les obstacles à l'éducation prennent diverses formes; ils peuvent être de nature matérielle, technologique, systémique, financière ou psychologique, ou encore procéder du fait que le fournisseur d'éducation néglige d'accorder une adaptation ou de l'accorder en temps voulu.

Dans l'arrêt *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, la Cour suprême du Canada a statué qu'« à partir du moment où l'État accorde effectivement un avantage, il

est obligé de le faire sans discrimination [...] Le principe selon lequel la discrimination peut découler du fait de ne pas prendre de mesures concrètes pour faire en sorte que les groupes défavorisés bénéficient d'une manière égale des services offerts à la population en général est largement accepté dans le domaine des droits de la personne[22] ». De l'avis de la Commission, ce commentaire, qui a été formulé dans le contexte des soins de santé, s'applique tout aussi bien à la prestation des services d'éducation. Comme il est indiqué dans le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission, « les gouvernements ont le devoir positif de s'assurer que les services généralement offerts au public le sont également aux personnes handicapées[23] ».

Pour faire l'objet d'un traitement égal en éducation, les personnes handicapées doivent avoir un accès égal aux possibilités d'éducation. L'obligation d'accommodement comprend l'identification et l'élimination des obstacles qui empêchent les personnes handicapées d'accéder aux services d'éducation. Le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission souligne le devoir des fournisseurs d'éducation de faire en sorte que leurs programmes et politiques soient inclusifs et accessibles aux personnes handicapées, et de jouer un rôle actif dans le processus d'adaptation.

Accessibilité physique

Tout au long des consultations, des participants ont affirmé que les élèves et étudiants handicapés continuent de faire face à des obstacles physiques aux services d'éducation, comme en a témoigné la KIDS' Coalition : « Certains élèves ne peuvent fréquenter leur école locale parce qu'elle leur est inaccessible. De nombreuses écoles comptent plusieurs étages, et l'installation d'ascenseurs y est parfois trop complexe ou coûteuse. Certaines parties de l'école peuvent être inaccessibles pour différentes raisons : absence de rampes, portes lourdes, élévation du site, caractéristiques particulières des terrains de jeux. Nombre d'écoles ne sont pas dotées de salles de bain accessibles aux élèves handicapés (portes larges, cabinets surélevés, barres d'appui, tables de toilette, appareils de levage, etc.). »

La Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario a fait état de préoccupations semblables : « Lors de la conception des établissements, il faut prévoir des rampes, des ascenseurs, des laboratoires et des comptoirs qui sont adaptés aux élèves handicapés. Ce faisant, on démontre que l'on prend l'intégration au sérieux. Pour assurer l'intégration et une pleine participation, il faudra modifier un grand nombre d'édifices scolaires, par exemple en déplaçant des salles de classe, en installant un ascenseur ou en aménageant une rampe. À l'heure actuelle, il n'existe aucune procédure pour apporter rapidement ces changements. Les élèves sont souvent contraints de changer d'établissement parce qu'ils ne peuvent fréquenter leur école locale. »

Comme il est énoncé dans le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, la Commission est d'avis que « lorsqu'on construit des immeubles, effectue des rénovations, achète des ordinateurs, lance des sites Web [ou]

établit des politiques et des procédés [...] on devrait s'assurer que le design adopté ne crée pas d'obstacles pour les personnes handicapées[24] ». Cette approche est désignée par l'expression « design inclusif ».

Lorsqu'il existe des obstacles, l'obligation d'accommodement oblige les fournisseurs d'éducation à apporter des changements dans la mesure où ils ne subissent pas de préjudice injustifié afin d'assurer un accès égal aux personnes handicapées. Si la pleine participation des personnes handicapées demeure impossible une fois les changements apportés, les fournisseurs d'éducation ont l'obligation de s'adapter à leurs autres besoins, à moins qu'ils ne subissent un préjudice injustifié.

La *Loi sur le code du bâtiment*[25] de l'Ontario régit la construction de nouveaux bâtiments ainsi que la rénovation et l'entretien des bâtiments existants. Il est devenu évident pour la Commission que les exigences en matière d'accessibilité du *code du bâtiment* ne confèrent pas toujours aux personnes handicapées un accès égal, comme l'exige le *Code des droits de la personne*. Les personnes responsables d'assurer l'accès s'appuient souvent sur le *code du bâtiment* sans tenir compte comme il se doit de leurs obligations en vertu du *Code des droits de la personne*. Or, le *Code des droits de la personne* l'emporte sur le *code du bâtiment*, et les fournisseurs de services pourraient faire l'objet d'une plainte pour violation des droits de la personne si leurs installations ne se conforment pas aux exigences du *Code des droits de la personne*. Le respect des codes du bâtiment comme défense contre les plaintes pour discrimination a été clairement rejeté[26].

En mars 2002, la Commission a présenté des observations approfondies au ministère des Affaires municipales et du Logement concernant l'accessibilité des bâtiments en vertu du *code du bâtiment*[27]. Ces observations décrivent des moyens par lesquels le *code du bâtiment* peut intégrer des principes en matière de droits de la personne, et soulignent la nécessité de mieux harmoniser les deux *codes*.

MESURES À PRENDRE

(1) La *Loi sur le code du bâtiment* de l'Ontario devrait être modifiée afin de refléter les exigences établies dans le *Code des droits de la personne*.

(2) Que la *Loi sur le code du bâtiment* soit modifiée ou non, le ministère de l'Éducation, les écoles et les conseils scolaires devraient se conformer aux exigences du *Code des droits de la personne* et aux principes énoncés dans le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* au moment de construire des bâtiments, de faire des rénovations et de concevoir des programmes et services.

Accès aux mesures d'adaptation[28]

Les lois et politiques en matière de droits de la personne prévoient que les fournisseurs de services d'éducation ont l'obligation de prendre les mesures d'adaptation nécessaires pour accueillir des élèves handicapés, dans la mesure où ils ne subissent pas de préjudice injustifié. Sans pareilles mesures, les élèves sont souvent incapables de profiter d'un accès égal aux possibilités d'éducation.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le ministère de l'Éducation, en vertu de la *Loi sur l'éducation*, doit faire en sorte que tous les élèves en difficulté de l'Ontario aient accès à des programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté. Au moment de mettre en œuvre une décision quant au placement d'un élève considéré comme étant en difficulté, le conseil scolaire doit informer la directrice ou le directeur d'école de la nécessité d'élaborer un plan d'enseignement individualisé (PEI) pour l'élève[29]. Le PEI est un document de travail qui précise les contenus d'apprentissage pour l'élève, les grandes lignes des programmes et services qui lui seront fournis ainsi qu'une description des méthodes qui seront employées pour évaluer ses progrès. La directrice ou le directeur d'école doit élaborer le PEI en consultation avec les parents de l'élève, ou avec celui-ci s'il est âgé de 16 ans ou plus[30]. Utilisé correctement, le PEI constitue, en quelque sorte, un plan d'adaptation pour l'élève.

Pendant les consultations, les participants ont signalé de nombreux problèmes concernant le processus de PEI : longues listes d'attente pour obtenir une évaluation professionnelle, retards dans la préparation des PEI, PEI reflétant mal les besoins de l'élève, inobservation des PEI. Le rapport annuel 2001 du vérificateur provincial confirme ces déclarations. Il conclut que les PEI ne répondent « ni aux exigences du règlement 181/98, en vertu de la *Loi sur l'éducation*, ni aux suggestions de bonnes pratiques du *Guide sur le plan d'enseignement individualisé (PEI) (1998)* du ministère[31] ». Les participants ont dit à la Commission qu'à cause de ces problèmes, de nombreux élèves handicapés ne faisaient pas l'objet des adaptations nécessaires pour participer pleinement au programme d'études et aux activités scolaires.

D'après le Marsha Forest Centre, « il est courant pour les élèves handicapés de devoir entreprendre chaque année scolaire après les autres élèves, de devoir demeurer à la maison lorsque les écoles ne peuvent fournir le soutien approprié pendant quelque temps, ou de ne pouvoir fréquenter l'école en raison de différends quant au placement et au soutien ».

Community Living London a fait des observations semblables : « Pour procurer des possibilités d'éducation inclusives aux enfants ayant un handicap intellectuel, il faut leur donner du soutien dans la salle de classe. L'enseignante ou l'enseignant à l'enfance en difficulté doit avoir accès aux outils nécessaires pour faire son travail. Il faut disposer des services d'aides-enseignants pour donner du soutien aux élèves et créer une atmosphère propice à l'apprentissage... Il est urgent de prévoir du soutien en classe. »

Pour jouir d'un accès égal à l'éducation, les élèves handicapés pourraient avoir besoin de diverses mesures d'adaptation. Il pourrait s'agir de soutien supplémentaire dans la salle de classe, de technologies fonctionnelles, de matériel didactique en format spécial (p. ex., en braille), d'un service de transport, de périodes prolongées pour les tests, de modifications au curriculum et d'aide de spécialistes (p. ex., psychologues, psychométriciens, travailleurs sociaux, aides-enseignants, orthophonistes, interprètes gestuels, conseillers en mobilité et autres professionnels et auxiliaires formés pour travailler auprès des élèves ayant des besoins particuliers).

Les participants aux consultations ont exprimé des inquiétudes quant au manque de documents sur supports de substitution pour les élèves dont le handicap les empêche de consulter des documents écrits. Les élèves ayant une basse vision ou une déficience visuelle, ou encore certains types de handicap physique, nécessitent souvent des manuels scolaires et documents didactiques sur des supports de substitution. En 2000, le Groupe de travail sur l'accès à l'information pour les Canadiennes et les Canadiens incapables de lire les imprimés a publié un rapport intitulé *Une promesse à respecter : Rapport du groupe de travail sur l'accès à l'information pour les Canadiennes et les Canadiens incapables de lire les imprimés,* qui propose des recommandations visant à améliorer l'accès à l'information pour ces personnes au Canada[32]. Pourtant, malgré ce rapport, les participants aux consultations signalent notamment de longs retards dans la transcription des manuels scolaires, de sorte que les élèves n'ont pas les documents dont ils ont besoin dès le début de l'année scolaire.

La Commission a été informée de cas où des appareils fonctionnels (p. ex., des technologies d'accès aux ordinateurs, des logiciels adaptatifs, etc.) nécessaires pour permettre à des élèves de suivre le curriculum ont été livrés aux écoles, mais n'ont pas été utilisés parce que personne ne savait comment s'en servir. Le rapport final du Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage, publié récemment, étaye ces constatations. Parmi ses principales constatations sur l'accès des élèves ayant des difficultés d'apprentissage à l'éducation postsecondaire, le rapport souligne que la majorité des élèves ayant participé aux projets pilotes n'avaient pas eu accès, à l'école secondaire, à des technologies fonctionnelles ou à d'autres adaptations qui leur auraient permis de réussir leurs études[33].

La Commission a appris que les élèves ne reçoivent pas les adaptations nécessaires au moment du test de compétences linguistiques de 10e année[34]. Les élèves doivent réussir ce test pour obtenir leur diplôme; or, pendant l'année scolaire 2001-2002, 60 p. 100 des élèves ayant des besoins particuliers ont échoué. Cette année-là, le taux d'échec des élèves n'ayant pas de besoins particuliers était de 25 p. 100[35]. L'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation a publié le *Guide relatif aux adaptations, aux dispositions particulières, aux reports et aux exemptions,* qui prévoit les adaptations nécessaires pour les élèves handicapés[36]. Cependant, des participants ont dit à la Commission que ce *guide* n'était pas appliqué dans les écoles. Par exemple, le Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage a signalé que « de nombreux élèves n'ont pas les adaptations nécessaires pour le test de l'OQRE dans leur PEI, qui est requis pour permettre les adaptations pendant ce test. De nombreux autres élèves constatent, au moment de passer le test, que l'adaptation prévue n'est pas offerte, qu'elle ne fonctionne pas ou que personne ne peut les aider à s'en servir. D'autres n'ont pas reçu la formation nécessaire pour recourir à cette adaptation, ce qui est particulièrement problématique dans le cas des technologies fonctionnelles ». Dans son rapport final, le Groupe d'étude recommande qu'au moment du test, les élèves aient un accès garanti aux adaptations énumérées dans leur PEI. En outre, en cas d'échec, l'élève devrait avoir accès à une évaluation formative pour déterminer s'il a des difficultés d'apprentissage et s'il a besoin d'un enseignement supplémentaire ou particulier ou encore de mesures d'adaptation.

La Commission a été consternée d'apprendre des participants que des élèves handicapés, particulièrement des élèves ayant des difficultés d'apprentissage et une déficience cognitive, ont de mauvais résultats au test en partie parce que le système d'éducation de l'enfance en difficulté ne leur fournit pas les adaptations dont ils ont besoin avant la 10e année.

La Commission a également appris que les éducateurs de l'Ontario ne respectent pas toujours les droits de la personne lorsqu'ils administrent d'autres types de tests. Par exemple, bon nombre d'écoles privées de l'Ontario obligent les élèves à passer le test d'admission à l'école secondaire (Secondary School Admission Test, SSAT) comme exigence d'admission. D'après le guide des élèves du SSAT, accessible en ligne, l'école doit, pour les élèves qui ont reçu des mesures d'adaptation spéciales, indiquer dans les relevés de notes que ces élèves ont subi le test dans des « conditions non standard ». Les éducateurs doivent non seulement fournir des adaptations aux élèves handicapés dans la mesure où ils ne subissent pas un préjudice injustifié, mais également s'assurer que les renseignements sur ces élèves ne sont pas divulgués. Or, le fait de mettre en évidence les notes des élèves qui ont reçu des mesures d'adaptation pourrait révéler l'existence d'un handicap et exposer ces élèves à de la discrimination.

Un certain nombre d'organismes ont signalé une pénurie de services professionnels pour les élèves handicapés. Dans son rapport publié en octobre 2002, l'organisme People for Education[37] a évalué à 39 700 le nombre d'élèves handicapés inscrits sur les listes d'attente pour recevoir des services d'éducation de l'enfance en difficulté dans les écoles élémentaires de l'Ontario. D'après ce rapport, l'accès aux services de psychologues, de travailleurs sociaux et d'orthophonistes qui travaillent auprès des élèves en difficulté a connu une chute considérable au cours de la période de cinq ans (1997-2002) étudiée[38].

Dans son rapport annuel de 1993, le Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario recommandait au ministère de l'Éducation de prévoir un nombre minimum d'employés de soutien dans les classes intégrées[39]. Dans son rapport annuel de 2001, le vérificateur provincial constate que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. En outre, de nombreux éducateurs interrogés lors de la rédaction du rapport annuel de 2001 ont signalé une pénurie persistante d'aides-enseignants et d'enseignants-ressources pour l'enfance en difficulté. Dans tous les conseils qu'ont visités les responsables du Bureau du vérificateur général, il y avait des listes d'attente pour l'accès des élèves en difficulté aux services professionnels. En outre, le vérificateur provincial a souligné qu'on avait attribué un ordre de priorité aux dossiers en attente, de sorte que pour les cas moins « graves », il y avait une attente de six à douze mois, si tant est que ces cas fussent traités. Le rapport conclut que « les décisions en matière de service sont prises en fonction de considérations budgétaires, et ni les conseils scolaires ni le ministère n'ont de base pour évaluer le bien-fondé de la ligne de démarcation actuelle pour les services[40] ».

Les participants aux consultations ont dit à la Commission que le financement actuel est insuffisant pour permettre aux conseils scolaires d'offrir un salaire compétitif aux professionnels de l'éducation de l'enfance en difficulté, d'autant plus que leurs services sont très en demande. La Commission a appris que les parents qui en ont les moyens

dépensent souvent beaucoup d'argent pour éviter les listes d'attente des services à l'enfance en difficulté. Cependant, dans la plupart des cas, les élèves doivent se passer du soutien dont ils ont besoin. Il revient de plus en plus aux enseignants d'aider les élèves, même s'ils sont souvent dépourvus de la formation ou de l'expertise nécessaire.

Les participants ont fait remarquer que le manque de services professionnels est particulièrement criant dans les régions rurales et éloignées. Ils ont dit à la Commission que la situation est la plus grave dans le Sud-Ouest et le Nord de l'Ontario, tant au palier élémentaire qu'au palier secondaire. Le rapport annuel de 2001 du vérificateur provincial fait état de constatations semblables; il conclut que « des écarts importants au niveau de l'accessibilité des services de la province créent des inégalités, selon l'endroit où vit une famille[41] ».

Les participants aux consultations ont également signalé des lacunes dans les services de transport des élèves handicapés, surtout dans les collectivités rurales. Le Centre de la défense des personnes handicapées a donné des exemples de politiques de transport qui pourraient porter atteinte aux droits de la personne, par exemple, le recours à des entreprises de transport par autobus qui interdisent la consommation d'aliments et de boissons à bord de leurs véhicules, et qui négligent ainsi d'accommoder les élèves qui ont un handicap les obligeant à manger ou à boire régulièrement. D'autres participants étaient préoccupés par le fait que la formule de financement ne procure pas aux conseils scolaires un financement suffisant pour le transport des élèves handicapés. Le Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, qui a reçu des observations semblables lors de ses consultations, a recommandé au ministère de l'Éducation d'élaborer une politique de financement pour le transport des élèves ayant des besoins particuliers[42].

Les participants aux consultations ont également mentionné que certaines écoles privées ne comprennent peut-être pas leurs obligations à l'égard des élèves handicapés ou qu'elles ne les respectent pas. Des parents ont fait état d'écoles privées qui ont refusé des élèves handicapés sous prétexte qu'elles ne fournissent pas de services de ce genre, insisté pour que les parents assument les coûts des adaptations nécessaires ou refusé d'entreprendre un processus d'adaptation. Comme les écoles financées par les deniers publics, les écoles privées sont assujetties au Code. Elles ont donc l'obligation de fournir des services égaux aux élèves qui ont un handicap réel ou perçu, et de fournir des adaptations pour répondre à leurs besoins dans la mesure où elles ne subissent pas de préjudice injustifié.

MESURES À PRENDRE

(1) Le ministère de l'Éducation devrait examiner et prendre en considération les recommandations contenues dans le rapport du *Groupe de travail sur l'accès à l'information pour les Canadiennes et les Canadiens incapables de lire les imprimés*, particulièrement la recommandation 15, qui propose à tous les paliers de gouvernement d'utiliser la « force de l'approvisionnement » pour promouvoir l'adoption de normes de design universel pour l'accessibilité. Ce rapport recommande que seuls des documents conformes à de telles normes soient achetés.

(2) Les conseils scolaires et les écoles devraient établir leurs listes de manuels scolaires le plus tôt possible afin de pouvoir obtenir des documents sur supports de substitution pour les élèves handicapés.
(3) Les éditeurs devraient fournir aux conseils scolaires des versions électroniques de leurs manuels scolaires conformément à leur obligation d'accommodement des personnes handicapées sur le plan de la prestation des services.
(4) Les conseils scolaires et les écoles devraient disposer de supports de substitution pour tout leur matériel didactique (documents à distribuer, etc.) au moment voulu.
(5) Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que les éducateurs reçoivent une formation appropriée concernant l'utilisation des appareils fonctionnels.
(6) Le ministère de l'Éducation devrait élaborer un mécanisme permettant de mieux surveiller l'application du *Guide relatif aux adaptations, aux dispositions particulières, aux reports et aux exemptions* à l'administration du test de compétences linguistiques de 10e année, et de s'assurer que les élèves reçoivent les adaptations appropriées conformément au *Code*.
(7) Le ministère de l'Éducation devrait créer des programmes de recrutement de professionnels spécialisés qui sont actuellement sous-représentés dans le système d'éducation de l'enfance en difficulté. Cette initiative devrait prévoir des mesures incitatives pour les professionnels qui acceptent de s'établir dans les régions rurales et éloignées de l'Ontario.
(8) Le ministère de l'Éducation devrait suivre la recommandation du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation « d'élaborer une politique de financement pour le transport des élèves ayant des besoins particuliers[43] », et faire en sorte que cette politique soit conforme au *Code*.
(9) Les écoles privées devraient être tenues de soumettre au ministère de l'Éducation un plan d'accessibilité démontrant que des mesures ne les exposant pas à un préjudice injustifié ont été prises pour assurer aux personnes handicapées l'accès égal à leurs services.

Adaptations faites au moment opportun

Tout au long des consultations, la Commission a pris connaissance de nombreuses préoccupations relatives au temps nécessaire pour que les élèves handicapés reçoivent les adaptations dont ils ont besoin. D'après les observations des participants, il semble qu'il y ait des retards à plusieurs étapes du processus d'adaptation.

Des participants aux consultations ont dit à la Commission que les élèves attendent jusqu'à dix-huit mois pour obtenir les évaluations professionnelles nécessaires pour recevoir des adaptations. Dans son rapport de 2002, l'organisme People for Education a fait des observations semblables, et a conclu que les élèves aux besoins « modérés » se retrouvent sur de longues listes d'attente pour recevoir des services à l'enfance en difficulté. D'après ce rapport, le nombre d'élèves inscrits sur les listes d'attente de l'éducation de l'enfance en difficulté a augmenté de 14 p. 100 depuis 1999-2000, pour atteindre près de 40 000 élèves. Environ 60 p. 100 de ces élèves attendent d'être évalués[44].

Les participants aux consultations ont fait état de longs retards à différentes étapes du processus du comité d'identification, de placement et de révision[45] et de l'élaboration et la mise en œuvre des PEI. Il semble que même après avoir été identifié, évalué et placé, l'élève soit contraint d'attendre longtemps avant qu'une place ne se libère. Dans les cas où les parents contestent l'identification ou le placement de leur enfant, le processus d'appel comporte souvent des retards considérables.

La Commission a appris également qu'un important arriéré dans le traitement des demandes d'allocation d'aide spécialisée[46] faisait en sorte que des élèves devaient attendre longtemps avant d'obtenir leurs adaptations. Dans ses observations, le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) a déclaré : « De nombreuses plaintes ont été formulées sur la lourdeur des formalités administratives associées au processus d'approbation des demandes d'AAS, et les conseils scolaires ont peine à répondre à ces exigences administratives. Les travailleurs de première ligne doivent consacrer une partie de leur temps d'enseignement dans la salle de classe à répondre aux exigences du ministère... En outre, il est essentiellement impossible d'obtenir une *réévaluation* des élèves compte tenu des listes d'attente et des ressources limitées dont les conseils disposent. » Le rapport Rozanski recommande au ministère de l'Éducation de concevoir une méthode de financement de l'AAS qui allégera considérablement le fardeau administratif lié au processus de présentation des demandes d'AAS[47]. Le mécanisme de financement de l'AAS est actuellement en cours d'examen.

Pour le Centre for Independent Living de Toronto, les retards dans les adaptations reviennent à refuser ces adaptations. L'organisme Justice for Children and Youth a décrit comme suit les effets des retards dans les adaptations pour les élèves : « Les enfants ne perçoivent pas le temps de la même façon que les adultes; pour un enfant handicapé, une brève période dans un environnement inadapté où il n'a aucune chance de réussir représente une éternité ».

D'après les participants aux consultations, les retards que l'on constate dans l'éducation de l'enfance en difficulté sont également causés par des pénuries de personnel spécialisé, le surmenage des enseignants, un processus d'appel trop légaliste et, dans certains cas, par le fait que le personnel de l'école n'est pas suffisamment conscient de son obligation de fournir des adaptations ou ne les prend pas assez au sérieux. Bon nombre de participants ont attribué les retards et la détérioration générale des services à un financement insuffisant. Ils ont déclaré que sans un tel financement, les retards sont inévitables.

Le Canada a ratifié des traités internationaux sur les droits de la personne qui affirment l'importance de l'éducation dans la vie de l'enfant. L'article 28 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*[48] des Nations Unies reconnaît le droit de l'enfant à l'éducation, et oblige les États à accorder ce droit progressivement sur la base de l'égalité des chances; l'article 29 établit les objectifs de cette éducation, notamment l'épanouissement de la personnalité de l'enfant, ainsi que le développement de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de ses potentialités, et la préparation de l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre. En outre, la *Déclaration des droits des personnes handicapées*[49] confirme le droit à l'éducation des personnes handicapées.

Pour obtenir un accès égal aux services d'éducation, les élèves handicapés doivent obtenir rapidement les adaptations dont ils ont besoin. Le document Politique et lignes directrices sur le handicap de la Commission précise que les fournisseurs d'adaptations doivent « accorder l'adaptation demandée en temps opportun[50] ». Les retards peuvent nuire directement à la capacité de l'élève de poursuivre ses études. Les retards déraisonnables pourraient donc représenter de la discrimination en vertu du *Code*, et le ministère de l'Éducation ainsi que les conseils scolaires pourraient s'exposer à des plaintes pour violation des droits de la personne.

MESURES À PRENDRE

(1) Le ministère de l'Éducation devrait examiner ses pratiques et procédures en matière d'éducation de l'enfance en difficulté dans le but de réduire les retards.
(2) Le ministère de l'Éducation devrait déterminer si les ressources qu'il affecte aux conseils scolaires sont suffisantes pour permettre à ceux-ci de procurer à tous les élèves handicapés l'accès à des adaptations appropriées au moment opportun.
(3) Les conseils scolaires et les écoles devraient passer en revue les pratiques locales pour déterminer comment fournir des adaptations plus rapidement.
(4) Le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires devraient déterminer si des élèves sont tenus inutilement d'obtenir des évaluations professionnelles alors que leurs besoins liés à leur handicap sont déjà connus et établis. Si possible, le ministère et les conseils scolaires devraient fournir des adaptations aux élèves sans nécessiter d'évaluations professionnelles.
(5) Les conseils scolaires et les écoles devraient fournir des adaptations provisoires aux élèves en attendant que ceux-ci aient fait l'objet d'évaluations professionnelles.

Loi sur la sécurité dans les écoles

De nombreux participants aux consultations ont fait des observations sur les effets discriminatoires de la *Loi sur la sécurité dans les écoles* pour les élèves handicapés.

En 2001, la *Loi sur la sécurité dans les écoles* (projet de loi 81) a été adoptée, modifiant la *Loi sur l'éducation* pour y ajouter la partie XIII, « Comportement, mesures disciplinaires et sécurité[51] ». Ces modifications ont créé un nouveau mécanisme législatif régissant la discipline dans les écoles de l'Ontario. En vertu de la Loi, les élèves doivent être suspendus ou renvoyés s'ils commettent l'une des infractions énoncées, sauf s'il y a des « facteurs atténuants[52] ». Cependant, la Loi ne reconnaît pas explicitement un handicap comme un facteur atténuant.

Des participants aux consultations ont dit à la Commission que le système scolaire est mal outillé pour composer avec les élèves dont le handicap peut se manifester par de la désobéissance ou un comportement perturbateur. Ils ont souligné que dans bien des cas, ces élèves sont suspendus ou renvoyés sans que l'on tienne compte de leur droit à des adaptations.

L'organisme Justice for Children and Youth a fait l'observation suivante : « Depuis

l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sécurité dans les écoles,* on a constaté une hausse du nombre de parents et d'élèves qui nous signalent des suspensions et des renvois. Plus précisément, le nombre de suspensions et de renvois d'élèves identifiés par leur conseil scolaire comme étant "en difficulté" a augmenté. Assez souvent, ces élèves sont renvoyés ou suspendus à cause du comportement qui fait en sorte qu'ils sont en difficulté. Par exemple, on a relevé récemment deux cas où des parents d'élèves ayant le syndrome de la Tourette nous ont signalé que leurs enfants avaient fait l'objet de mesures disciplinaires pour avoir dit des grossièretés, alors que ce comportement échappe à leur contrôle. Dans ces deux cas, les élèves avaient été identifiés comme étant en difficulté. »

Plusieurs participants aux consultations ont exprimé le point de vue selon lequel l'accès insuffisant aux mesures d'adaptation dans la salle de classe peut accroître le sentiment d'irritation chez les élèves et, partant, l'incidence de cas de désobéissance et de crises émotives.

Des participants ont dit à la Commission que dans certains cas, on incite les parents à retirer « volontairement » leurs enfants de l'école, que des élèves handicapés sont ostracisés pour des comportements qui échappent parfois à leur contrôle et que les dispositions de la *Loi* concernant la suspension et le renvoi ne sont pas interprétées ou appliquées de façon uniforme dans toute la province.

La Commission a appris que des pratiques disciplinaires restrictives sont suivies dans certaines classes. Par exemple, il semble que des élèves handicapés se fassent imposer de façon disproportionnée l'isolement forcé, souvent dans une pièce distincte, pour maîtriser leur comportement. Des participants ont également déclaré que l'on abuse parfois des procédures de contention, qui ont des conséquences négatives d'ordre psychologique et, parfois, physique pour les élèves.

Une personne ayant un enfant handicapé a décrit comme suit l'effet de ces pratiques : « Les élèves handicapés qui sont retirés, exclus, suspendus ou renvoyés de l'école de façon arbitraire subissent une atteinte à leur dignité et à leur droit fondamental de fréquenter l'école. tre exclus de la société peut avoir des effets graves et durables. L'attitude des camarades peut être également bouleversante. Les élèves qui sont retirés de la salle de classe n'ont pas le même niveau de rendement ni les avantages et privilèges dont bénéficient les autres élèves. »

Certains ont soutenu également que la *Loi sur la sécurité dans les écoles* est souvent appliquée de façon plus stricte à l'égard des enfants handicapés provenant de communautés racialisées. Par exemple, dans ses observations, le Centre de la défense des personnes handicapées a déclaré : « Certaines communautés racialisées sont d'avis que leurs enfants sont plus susceptibles d'être suspendus ou renvoyés que les enfants de race blanche, et la Loi sur la sécurité dans les écoles n'est pas appliquée à eux de la même façon. Dans bien des cas, la conduite que l'on reproche à l'élève est liée à son handicap, mais les besoins de cet élève ne sont pas identifiés, et on ne tente pas d'y répondre. » Un autre participant aux consultations a ajouté : « Les garçons noirs sont particulièrement vulnérables à des sanctions telles que le retrait de la salle de classe en raison de préjugés concernant les comportements agressifs ».

Afin d'évaluer avec précision les conséquences négatives que pourrait avoir la *Loi sur la sécurité dans les écoles* sur les particuliers et les groupes protégés par le *Code*, il faut obtenir plus de renseignements sur les élèves qui font l'objet de mesures disciplinaires en vertu de la Loi. Or, la collecte de renseignements sur l'identité des élèves fondée sur des motifs de discrimination prévus dans le *Code* pourrait faire craindre que ces renseignements ne soient employés pour traiter un particulier ou un groupe de façon différente. Le *Code* permet la collecte de données à des fins de contrôle et d'évaluation dans le contexte d'un programme spécial[53]. Ces données ne devraient être recueillies et utilisées qu'à des fins légitimes qui ne vont pas à l'encontre du *Code*, comme le fait de réduire un désavantage, d'éliminer les obstacles systémiques et de favoriser l'égalité véritable des particuliers et groupes protégés par le *Code*. Il devrait toujours y avoir un lien rationnel et objectif entre la nature des renseignements recueillis et l'utilisation escomptée. Les données devraient être recueillies de la façon la moins dérangeante possible, qui respecte le mieux la dignité des particuliers et la confidentialité des renseignements. Compte tenu des nombreuses observations des participants sur ce sujet, la Commission est d'avis qu'il est à la fois nécessaire et approprié de recueillir des données d'ensemble sur l'application de la *Loi sur la sécurité dans les écoles*, dans la mesure où ces données ne sont employées qu'aux fins légitimes dont nous venons de parler. La Commission a appris que certaines écoles recueillent déjà ces renseignements, mais que cette collecte n'est pas uniforme à l'échelle de la province, et que les données recueillies ne sont pas toujours analysées.

En vertu du *Code*, les fournisseurs de services d'éducation ont l'obligation d'offrir des adaptations aux élèves handicapés dans la mesure où ils ne subissent pas un préjudice injustifié. Tous les élèves handicapés ont droit à ces adaptations, même ceux qui ont un comportement perturbateur.

Comme le précise la partie 3.4 du document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission, « avant de congédier un employé ou d'imposer des sanctions en raison d'un "comportement inacceptable", un employeur devrait d'abord se demander si ce comportement n'est pas attribuable à un handicap, surtout lorsque l'employeur sait ou soupçonne que l'employé a un handicap ». Ce principe s'applique également au monde de l'éducation. Les fournisseurs de services d'éducation ont l'obligation d'évaluer chaque élève avant de prendre des mesures disciplinaires en vertu de la *Loi sur la sécurité dans les écoles*. Plus précisément, ils doivent tenir compte de l'effet du handicap de l'élève sur son comportement, déterminer si l'élève a besoin d'adaptations et, dans les cas où des mesures disciplinaires sont justifiées, imposer ces mesures de façon progressive et avec discernement.

Certains participants ont souligné qu'il peut être très difficile pour le système scolaire de composer avec des élèves dont le handicap entraîne des comportements incontrôlables et parfois même violents. Les conseils scolaires se trouvent dans la situation difficile de devoir parvenir à un équilibre entre, d'une part, le droit d'un élève handicapé de profiter d'adaptations, de préférence dans une classe ordinaire, et, d'autre part, le droit des autres élèves de jouir d'un milieu éducatif sûr et du personnel de l'école de pouvoir travailler en toute sécurité.

Il est important de créer un environnement d'apprentissage sûr pour les élèves, le

personnel de l'école et les éducateurs. Lorsqu'un élève a un comportement qui nuit au bien-être de son entourage, le fournisseur de services d'éducation pourrait soutenir que le fait de procurer des adaptations à cet élève causerait un préjudice injustifié en matière de santé et de sécurité, c'est-à-dire que les adaptations pourraient mettre en danger la sécurité publique. Cependant, la gravité du risque sera évaluée uniquement après que les adaptations ont été fournies et que des précautions ont été prises pour réduire ce risque. Il incombe au fournisseur de services d'éducation de fournir des preuves objectives et directes de l'existence d'un tel risque. Comme il est indiqué dans le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission, « une simple déclaration, sans preuve à l'appui, selon laquelle [...] le risque est "trop élevé", compte tenu de diverses impressions ou de différents stéréotypes, ne serait pas adéquate[54] ».

MESURES À PRENDRE

(1) Conformément au document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission, les éducateurs devraient être tenus de faire preuve de jugement dans l'application de la *Loi sur la sécurité dans les écoles* et de déterminer si l'élève handicapé a reçu des adaptations appropriées, et adopter des pratiques progressives si des mesures disciplinaires sont justifiées, avant que l'élève ne soit suspendu ou renvoyé.

(2) Les conseils scolaires devraient recueillir et analyser des données sur les suspensions et renvois en vertu de la *Loi sur la sécurité dans les écoles* pour s'assurer que la *Loi* n'a pas d'effet négatif sur les particuliers protégés par le *Code*. Les conseils scolaires devraient veiller à recueillir ces données conformément aux *Directives concernant les programmes spéciaux* et uniquement pour éliminer des inégalités et favoriser la conformité au *Code*. Les conseils scolaires devraient également prendre des mesures pour protéger la vie privée des élèves dans le cadre de ce processus.

(3) Le ministère de l'Éducation devrait donner une formation appropriée aux éducateurs sur la façon de composer efficacement avec les élèves qui ont un comportement perturbateur à l'école à cause de leur handicap.

La discrimination fondée sur le handicap et sur d'autres motifs

Ces dernières années, l'analyse des droits de la personne a évolué pour tenir compte du contexte de la discrimination. En vertu du *Code*, les particuliers sont protégés contre la discrimination fondée sur divers motifs, notamment un handicap[55]. On reconnaît de plus en plus que la discrimination est souvent fondée sur plusieurs motifs qui, ensemble, produisent une forme unique de discrimination[56]. Par exemple, les personnes handicapées peuvent faire l'objet de discrimination pour d'autres motifs que leur handicap, notamment leur race ou leur sexe.

La Commission a étudié en profondeur cette démarche « contextualisée » ou « intersectionnelle » d'analyse de la discrimination dans son document de discussion intitulé *Une approche intersectionnelle de la discrimination pour traiter les plaintes*

relatives aux droits de la personne fondées sur des motifs multiples[57]. La Commission est d'avis qu'une approche contextualisée est nécessaire pour bien comprendre les façons complexes et multiples dont bien des gens font l'expérience de la discrimination.

Dans son document de consultation sur le handicap et l'éducation, la Commission a demandé aux intervenants de donner des exemples de cas de discrimination qui touchent les élèves handicapés en raison de leur appartenance à d'autres groupes historiquement défavorisés. Les nombreuses réponses que la Commission a reçues témoignent du fait qu'une approche intersectionnelle à l'analyse de la discrimination à l'endroit des élèves handicapés est à la fois nécessaire et appropriée.

La Commission a appris que les élèves handicapés qui ont immigré récemment au Canada éprouvent des difficultés particulières à l'école. D'après la KIDS' Coalition, « les enfants handicapés des néo-Canadiens et des immigrants reçus sont de toute évidence défavorisés. Dans bien des cas, leur famille n'a ni le temps ni les ressources nécessaires pour se renseigner sur les services de santé et les services sociaux accessibles dans sa localité. Elle a peut-être aussi des problèmes linguistiques ou des perceptions culturelles qui l'empêchent d'obtenir l'aide dont elle a besoin. » Cette situation est d'autant plus troublante que les participants aux consultations ont souligné à maintes reprises l'importance pour les parents de défendre leurs enfants dans le système d'éducation de l'enfance en difficulté. Dans son rapport annuel de 2001, le vérificateur provincial conclut qu'« il revient aux parents de se battre pour leurs enfants lorsqu'ils pensent qu'ils n'obtiennent pas l'aide dont ils ont besoin. Toutefois, la capacité des parents de défendre leurs enfants dépend des informations dont ils disposent à propos des services et du soutien disponibles[58]. »

Dans son rapport de 2002, l'organisme People for Education a souligné que les compressions dans les programmes d'English as a Second Language (anglais langue seconde, ESL) ont fait en sorte que des élèves qui ont immigré récemment au Canada sont « placés de façon injustifiée dans des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté dans le but de leur fournir un soutien supplémentairelix ». Des participants ont également dit à la Commission que certains de ces élèves sont considérés à tort comme ayant des difficultés d'apprentissage.

La Commission a appris que le sexe de l'élève peut avoir une incidence sur son expérience au sein du système d'éducation de l'enfance en difficulté. L'Ontario Association of Speech-Language Pathologists and Audiologists s'est dite préoccupée par la possibilité que les filles qui ont des troubles du langage ou de l'élocution ne reçoivent pas de services appropriés d'éducation de l'enfance en difficulté : « Les filles qui ont des troubles ou des retards en matière de communication et de langage et dont le comportement n'attire pas l'attention passent souvent inaperçues. Leur handicap peut être assimilé à la timidité ou être interprété conformément à des préjugés fondés sur le sexe. » Des recherches ont également révélé que les garçons sont beaucoup plus susceptibles que les filles d'être considérés comme ayant des difficultés d'apprentissage ou des troubles affectifs.

Les participants aux consultations ont fait remarquer à la Commission que les élèves qui fréquentent les écoles de langue française ont de la difficulté à obtenir des services

d'éducation de l'enfance en difficulté adaptés à leurs besoins. Par exemple, la section francophone d'Ottawa d'Autism Society Ontario a souligné que « les enfants francophones de la région d'Ottawa qui reçoivent un diagnostic d'autisme ou de trouble envahissant du développement n'ont presque aucun accès à des services spécialisés dans leur langue maternelle entre le moment de leur diagnostic et le début de la fréquentation scolaire ». Le rapport Rozanski a également mentionné que les conseils ont « du mal à trouver des spécialistes francophones pour des programmes et services, en particulier dans le domaine de l'éducation de l'enfance en difficulté[60] ». Les représentants du Conseil des écoles catholiques de langue française du Centre-Est ont dit à la Commission que les élèves francophones handicapés obtiennent de très mauvais résultats au test de compétences linguistiques de 10e année. Ils ont suggéré de constituer un groupe de travail pour étudier ce problème. Une cause en instance devant le Tribunal des droits de la personne consiste à déterminer si l'absence de services spécialisés en français a entraîné une discrimination à l'égard d'un enfant francophone en raison de l'effet combiné de ses droits à l'éducation dans la langue de la minorité et de son handicap. Bien que la « langue » ne soit pas au nombre des motifs de discrimination illicite dans le *Code*, ce facteur peut être invoqué dans le cadre d'une plainte fondée sur d'autres motifs conformément à la *Politique concernant la discrimination et la langue* de la Commission.

La Commission a appris que les élèves handicapés des communautés autochtones sont particulièrement défavorisés dans le système d'éducation. Des recherches ont démontré que l'incidence de handicaps chez les enfants autochtones est beaucoup plus élevée que dans la population en général. Par exemple, le Réseau canadien de recherche en politiques publiques a estimé que les Premières nations sont trois fois plus susceptibles de contracter le diabète que les autres Canadiens et que les peuples autochtones sont également plus susceptibles d'avoir un handicap de l'audition, de la vue et de l'élocution[61]. En 1996, le Groupe de travail sur les personnes handicapées a établi que les Autochtones canadiens handicapés sont beaucoup plus défavorisés que leurs concitoyens à cause de la difficulté de départager les domaines de compétence, d'un manque de financement et du fait que les programmes généraux ne sont pas adaptés aux besoins particuliers de la communauté autochtone[62]. Des inquiétudes ont également été soulevées quant aux préjugés culturels qu'entretiennent les outils normalisés d'évaluation de l'enfance en difficulté, qui pourraient avoir un effet négatif sur les élèves autochtones[63].

Les participants aux consultations ont également signalé que les élèves handicapés provenant de familles à faible revenu doivent surmonter des obstacles particuliers dans le système d'éducation de l'enfance en difficulté. Pour les parents de ces enfants, il est souvent très difficile, voire impossible, de s'absenter de leur travail pour défendre les intérêts de leurs enfants. Cette situation est encore pire chez les chefs de famille monoparentale. D'après des recherches, il y a un nombre plus élevé d'enfants handicapés au sein des familles à faible revenu que dans la population en général. Selon une étude, cette situation pourrait être attribuable au fait que les parents doivent consacrer plus de temps aux soins, ce qui leur laisse moins de temps pour faire un travail rémunéré, et que ces familles doivent assumer des dépenses plus élevées pour prendre soin de leurs enfants handicapés[64].

MESURES À PRENDRE

(1) Le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires et les écoles devraient élaborer des programmes et des activités visant à prendre conscience de l'expérience unique des élèves handicapés qui font également partie d'autres groupes historiquement défavorisés.

(2) Les conseils scolaires et les écoles devraient tenir compte de la situation unique des élèves handicapés qui font également partie d'autres groupes historiquement défavorisés lors de leur évaluation par le CIPR et aux fins du PEI.

(3) Les conseils scolaires et les écoles devraient concevoir et offrir des ateliers aux parents néo-canadiens ou dont la langue maternelle n'est pas l'anglais afin de les aider à se familiariser avec le système d'éducation de l'enfance en difficulté et à s'en prévaloir.

Attitudes négatives et stéréotypes

Le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission met l'accent sur la dignité humaine, le respect et le droit à l'égalité. Il mentionne notamment ce qui suit :

> La dignité humaine inclut le respect et l'appréciation de soi. Elle repose sur l'intégrité physique et psychologique ainsi que sur l'habilitation de la personne. On porte atteinte à la dignité lorsqu'on marginalise, stigmatise, ignore ou dévalue les personnes[65].

Les attitudes négatives, l'ignorance, la désinformation et les stéréotypes sur la nature de handicaps précis ou sur les personnes handicapées elles-mêmes peuvent porter gravement atteinte à la dignité et à la confiance en soi de ces personnes et à leurs perceptions sur leur place dans le système d'éducation. Dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights) [« Grismer »]*, la Cour suprême du Canada a insisté sur l'importance de :

> ...combattre les fausses hypothèses concernant les effets de déficiences sur les capacités individuelles. Trop souvent, hélas, on suppose que les personnes atteintes de déficiences sont incapables d'accomplir certaines tâches, compte tenu de l'expérience de personnes non invalides. Les lois en matière de droits de la personne visent essentiellement à éliminer de telles hypothèses et à renverser les obstacles à l'égalité de tous[66].

La protection que confère le *Code* contre la discrimination fondée sur un handicap comprend un élément subjectif, à savoir la perception de handicap[67]. La Cour suprême a également statué que le handicap doit être interprété en tenant compte de cet élément subjectif, car la discrimination peut être fondée tout autant sur des perceptions, des mythes et des stéréotypes que sur des limites fonctionnelles réelles[68]. La réaction de la société à un handicap réel ou perçu est appelée « handicap social ». Dans une

décision récente, un tribunal des droits de la personne de Colombie-Britannique a jugé que la direction d'une école avait fait preuve de discrimination en refusant de renouveler l'inscription d'une élève handicapée, croyant qu'elle ne pouvait fréquenter cette école :

> Ce point de vue était fondé sur des hypothèses sur l'incapacité de l'élève d'avoir un excellent rendement dans un milieu d'apprentissage. Il n'était pas éclairé par des conseils formulés par du personnel ayant de l'expertise dans la formation d'élèves qui ont des difficultés d'apprentissage graves[69].

Pour les jeunes, le milieu scolaire peut être un environnement idéal où se familiariser avec la diversité et les différences entre eux et leurs camarades. Une bonne éducation peut se révéler essentielle pour accepter ces différences et apprendre à coexister de façon respectueuse et harmonieuse avec son entourage. C'est pourquoi la Commission est très préoccupée au sujet des attitudes négatives persistantes dont on a fait état au sujet des personnes handicapées dans le système d'éducation.

La Spina Bifida and Hydrocephalus Association of Ontario a dit à la Commission que « les adaptations destinées aux élèves handicapés sont souvent considérées comme des services superflus qui sont fournis au détriment des élèves "normaux", plutôt qu'un droit fondamental conféré à tous ». Une personne ayant un enfant autistique a dit à la Commission : « Certains enfants qui fréquentent les écoles de l'Ontario utilisent encore des mots comme retardé, stupide, lent et débile pour désigner des élèves qui ont un handicap intellectuel ».

Le Centre de la défense des personnes handicapées a souligné qu'en « négligeant de réprimer l'intimidation et le harcèlement dans la salle de classe et ailleurs à l'école, on fait obstacle au succès de l'élève qui les subit. Parfois, il en résulte beaucoup d'angoisse et de peur, et l'élève peut même s'absenter de l'école. » Le harcèlement peut nuire à la capacité de l'élève d'avoir un accès égal aux services d'éducation et de participer pleinement à la vie scolaire.

Les participants aux consultations ont souligné que les attitudes des éducateurs à l'égard des questions touchant le handicap influent considérablement sur la façon dont les autres élèves perçoivent les élèves handicapés et sur leurs rapports avec eux. À ce sujet, l'organisme Community Living Toronto a fait le commentaire suivant : « La directrice ou le directeur donne le ton à l'ensemble de l'école, mais c'est l'enseignante ou l'enseignant qui sert de modèle pour ce qui est des attitudes à l'égard de tous les élèves de la classe... En effet, si l'enseignante ou l'enseignant ne montre pas qu'il respecte le droit de tous les enfants de faire partie de sa classe, comment pourrait-on s'attendre à ce que les élèves acceptent les personnes qui ont des capacités différentes? » La KIDS' Coalition a exprimé une opinion semblable : « Les enseignants et les directeurs d'école qui connaissent les questions relatives au handicap et qui ont le souci de favoriser l'intégration dans les salles de classe et l'ensemble de l'école représentent la meilleure défense dont jouissent les élèves handicapés contre le harcèlement et les préjugés négatifs ». Dans l'arrêt *Université Trinity Western c. British Columbia College of Teachers*, la Cour suprême du Canada a statué :

> [...] les enseignants servent d'intermédiaires pour transmettre des valeurs. Il est

> évident que le caractère pluraliste de la société et l'ampleur de la diversité au Canada sont des éléments importants dont les futurs enseignants doivent prendre conscience parce qu'ils caractérisent la société dans laquelle ils seront appelés à travailler et expliquent pourquoi il est nécessaire pour eux de respecter et de promouvoir les droits des minorités… Les écoles sont censées développer le civisme, former des citoyens responsables et offrir un enseignement dans un milieu où les préjugés, le parti pris et l'intolérance n'existent pas[70] [...]

Les participants ont dit s'inquiéter du fait que certains enseignants ne reçoivent pas une formation appropriée pour travailler auprès des élèves handicapés ou composer avec des questions touchant le handicap. Par exemple, le Centre de la défense des personnes handicapées a souligné : « Dans nos communications avec les éducateurs, nous remarquons souvent une terminologie fondée sur des préjugés courants en matière de handicap. Par exemple, on dit qu'un élève est "confiné à un fauteuil roulant" ou qu'il "souffre d'un handicap" ». Pour rectifier cette situation, l'Ontario Association of Speech-Language Pathologists and Audiologists a suggéré de créer des partenariats regroupant « des écoles, des élèves et des enseignants de différents conseils scolaires qui partageront leurs expériences et élaboreront des pratiques efficaces en vue d'intégrer les enfants qui présentent des différences et qui ont un handicap dans la salle de classe et la collectivité ».

Dans son rapport de 2001, le vérificateur provincial a également souligné que la formation du personnel enseignant sur les questions relatives au handicap était inadéquate : « Étant donné que le ministère prévoit que les élèves ayant des besoins particuliers doivent être instruits dans les classes ordinaires, si possible, tous les enseignants ont besoin d'une base solide dans le domaine de l'éducation de l'enfance en difficulté. Néanmoins, au moment de notre vérification, les efforts visant à s'assurer que tous les enseignants aient cette base solide étaient insuffisants[71]. » En raison du taux élevé de retraite que l'on constate depuis quelques années, il y a un roulement important de personnel dans la profession enseignante. Par conséquent, on dispose de moins d'enseignants chevronnés, surtout dans le domaine de l'éducation de l'enfance en difficulté.

Des changements majeurs sont apportés aux exigences relatives à la certification du personnel enseignant. En juin 2001, le gouvernement provincial a adopté la *Loi de 2001 sur la stabilité et l'excellence en éducation*, qui oblige tous les enseignants à s'inscrire à un programme de formation professionnelle afin de se perfectionner pour demeurer autorisés à enseigner dans les écoles ontariennes financées par les deniers publics. Le processus de mise en œuvre de ce programme a été achevé en septembre 2002, et les enseignants ont jusqu'en 2007 pour suivre les cours de perfectionnement professionnel requis. Le programme oblige les enseignants à suivre 14 cours tous les cinq ans, dont sept sont des cours de base. L'un des cours de base porte sur l'éducation de l'enfance en difficulté, et comprend des notions sur :

- les difficultés et anomalies sur le plan de l'apprentissage, les élèves doués et les autres élèves ayant des besoins particuliers;
- les élèves qui courent un risque d'échec ou d'abandon scolaire pour des

raisons sociales, économiques ou affectives;
- des stratégies d'enseignement en vue de fournir des adaptations aux élèves en difficulté et à risque, et de modifier le curriculum à leur intention;
- la façon de donner du soutien aux élèves de façon équitable et respectueuse;
- le processus suivi par le comité d'identification, de placement et de révision (CIPR);
- la rédaction et l'utilisation d'un plan d'enseignement individualisé (PEI);
- la planification de la transition des élèves de l'école secondaire à leur destination postsecondaire;
- le financement des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté.

En outre, un autre cours de base sur l'évaluation des élèves comprend une unité sur les adaptations à prendre en vue des évaluations. Il semble que cette formation, si elle était dispensée correctement, pourrait faire en sorte que les enseignants des écoles financées par les deniers publics soient mieux en mesure de composer avec les questions relatives au handicap.

Par ailleurs, des participants étaient d'avis que les enseignants qui sont eux-mêmes handicapés pourraient démythifier très efficacement les questions touchant le handicap chez les élèves et au sein du personnel enseignant. Comme l'a souligné la National Federation of the Blind : « Il serait souhaitable de disposer d'un plus grand nombre d'enseignants aveugles ou malvoyants qui joueraient le rôle de modèles pour les élèves dans les classes ordinaires, et qui aideraient les autres enseignants et les administrateurs des écoles à constater les capacités des personnes aveugles. Le système d'éducation doit non seulement faire beaucoup plus pour encourager les personnes aveugles à envisager la profession enseignante comme choix de carrière valable, mais également encourager les enseignants qui deviennent aveugles à demeurer dans la profession. »

MESURES À PRENDRE

(1) Le ministère de l'Éducation devrait déterminer si son programme de perfectionnement professionnel permet de préparer les enseignants à composer efficacement avec les questions touchant le handicap, et à traiter les élèves handicapés avec dignité, respect et délicatesse.

(2) Les conseils scolaires et le personnel des écoles devraient organiser des activités éducatives visant à sensibiliser les élèves aux questions touchant le handicap et à lutter contre les attitudes et préjugés négatifs au sujet des personnes handicapées.

Étiquetage

Tout au long des consultations, de nombreux particuliers et organismes ont exprimé leurs inquiétudes au sujet de l'étiquetage des élèves handicapés dans le système d'éducation. En effet, des participants ont déclaré que cet étiquetage se produit à différentes étapes du système d'éducation de l'enfance en difficulté (p. ex., les activités des CIPR). Selon le Cornwall Parent Support Group, les élèves « sont jugés en fonction des caractéristiques

attribuées à un groupe plutôt que de leurs capacités personnelles ».

L'étiquetage des élèves peut aboutir à des adaptations fondées sur des hypothèses stéréotypées plutôt que sur une évaluation des besoins et des points forts de chaque élève. En outre, l'étiquetage et les stéréotypes qui l'accompagnent peuvent donner lieu à des interactions pédagogiques et sociales qui sont néfastes pour les élèves handicapés en ce qu'elles favorisent le paternalisme et portent atteinte à leur dignité et à leur individualité.

La Commission considère que les adaptations envisagées pour les personnes handicapées doivent être fondées sur les besoins et la situation de chaque personne et non sur des préjugés ou des généralisations sur les personnes qui ont un handicap particulier. Il importe de se concentrer en tout temps sur la personne et non sur le genre de handicap. Le recours à des étiquettes, qui entraînent une simplification excessive des caractéristiques particulières des personnes et de leurs besoins liés à leur handicap, et la division en catégories rigides des points forts et de l'individualité de ces personnes sont source de préoccupations.

Les participants ont exprimé de nombreuses inquiétudes quant au processus de financement au moyen de l'allocation d'aide spécialisée (AAS) et au fait que celle-ci s'appuie sur des catégories préétablies pour déterminer le niveau de financement. Les conseils scolaires reçoivent du financement par l'entremise de la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté, qui a pour but de financer les coûts supplémentaires associés aux programmes et aux services d'éducation de l'enfance en difficulté. Les autres coûts (p. ex., enseignants titulaires de classe, chauffage, éclairage) sont payés à même les subventions de base que les conseils scolaires reçoivent pour tous les élèves, y compris les élèves en difficulté. La Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté a deux composantes :

> 1) l'allocation pour l'enfance en difficulté fondée sur l'effectif (ADIFE), qui est fondée sur l'effectif total du conseil scolaire (c'est-à-dire sur le nombre total d'élèves). Ce financement est affecté aux programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté qui correspondent à tout l'éventail d'anomalies;
>
> 2) l'AAS, qui est un montant variable reposant sur le nombre d'élèves en difficulté du conseil qui ont des besoins élevés (c'est-à-dire qui nécessitent du matériel, des programmes et du soutien coûteux et spécialisés).

L'AAS est divisée en cinq niveaux de financement[72]. Les conseils scolaires présentent des demandes de financement pour des élèves particuliers. La formule de demande énonce les critères associés à différents « profils » (p. ex., « comportement », « élèves sourds ou malentendants », « autisme ou autre handicap de développement », « anomalie d'ordre intellectuel ou de développement », « élèves aveugles ou à basse vision »). Les conseils scolaires sont tenus de classer chaque élève ayant des besoins élevés selon ces profils.

Des participants aux consultations ont affirmé que ces profils stéréotypent les élèves handicapés, ne tiennent pas compte de leurs besoins particuliers et portent atteinte à

leur dignité et à leur estime de soi. Il semble que dans l'ensemble du système scolaire, ces élèves sont connus sous le nom d'« enfants AAS », c'est-à-dire d'enfants ayant des besoins élevés, et sont identifiés surtout en fonction de leur handicap et non de leurs caractéristiques personnelles. Les participants aux consultations ont déploré que l'étiquette précède l'élève et établisse des idées préconçues au sujet de ses capacités.

Les différents niveaux de l'AAS font en sorte que plus le handicap de l'élève est « grave », plus le conseil scolaire recevra d'argent. Les participants aux consultations ont soutenu que ce système pousse les conseils scolaires à exagérer les besoins des élèves handicapés afin d'obtenir une AAS plus élevée, et les décourage de reconnaître les progrès de ces élèves. Comme l'a fait remarquer l'Ontario Coalition for Inclusive Education, « dévaluer les élèves, c'est rentable. Documenter les points forts des élèves fait perdre de l'argent. Pourquoi donc fournir des adaptations qui favorisent l'apprentissage? »

« Ce régime de financement dissuade également les conseils scolaires de fournir des programmes de rattrapage ou compensatoires efficaces pour intégrer les enfants dans les classes ordinaires, a déclaré un autre participant. Les conseils qui déclarent un rendement mauvais aux mesures cognitives et d'apprentissage de même que des problèmes de comportement plus graves reçoivent plus d'argent. Il est possible que ces conseils fournissent des services inférieurs qui contribuent à l'échec des enfants, puis ils obtiennent plus d'argent qui leur permet de continuer de fournir un soutien inefficace aux élèves en difficulté. Par contre, les conseils qui favorisent le progrès des élèves sont pénalisés par une baisse de leur financement[73]. »

Certains participants aux consultations ont exprimé un point de vue différent sur la question de l'étiquetage. D'après le Centre for Equity and Human Rights du Collège Seneca, « le problème ne réside pas dans les étiquettes elles-mêmes, mais dans le fait qu'elles sont mal employées ». Des participants considèrent que ces étiquettes sont utiles. Par exemple, pour Autism Society Ontario, l'étiquetage des élèves ayant un trouble du spectre autistique peut être positif. « On considère souvent que les élèves qui ont un trouble du spectre autistique, surtout ceux qui ont de bonnes habiletés linguistiques, adoptent délibérément un mauvais comportement. Les autres élèves les trouvent parfois bizarres. Après avoir été identifiés comme ayant ce trouble neurologique, ils sont souvent mieux acceptés. L'étiquette a permis de les identifier comme étant handicapés plutôt qu'impolis, grossiers ou bizarres. » Exprimant un point de vue semblable, le Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage a soutenu : « Nous disposons d'indications probantes selon lesquelles une fausse délicatesse de la part du système scolaire pour éviter l'étiquetage comporte de graves conséquences pour les élèves ayant des difficultés d'apprentissage. Il est essentiel d'utiliser une terminologie pour les identifier afin de leur fournir des programmes, des services et des adaptations appropriés. »

Des participants ont également soutenu que le processus actuel de financement par l'AAS ne permet pas de reconnaître les besoins des élèves qui ont plusieurs handicaps et d'en tenir compte. Par exemple, selon le comité consultatif sur l'éducation de l'enfance en difficulté de l'Ottawa-Carleton Catholic School Board, « lorsqu'un enfant a deux anomalies, le processus d'identification permet de financer non pas les deux, mais une

seule. Il faut répondre à ses besoins qui découlent de ses deux anomalies, mais sur le plan du financement, il n'est admissible qu'en vertu d'un seul ensemble de critères. » Ce problème semble témoigner des lacunes d'un système qui s'appuie dans une trop grande mesure sur des catégories rigides pour identifier les besoins des élèves.

Les fournisseurs de services d'éducation ont le devoir de prendre des mesures d'adaptation pour un élève handicapé dans la mesure où ils ne subissent pas de préjudice injustifié, sans égard au niveau de correspondance entre la situation de l'élève et les catégories administratives. Comme l'indique le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission : « En matière d'adaptation à l'intention des personnes handicapées, il n'existe aucune formule préétablie. Les besoins de chaque personne sont uniques et ils doivent être considérés d'un regard neuf lorsque des mesures d'adaptation sont demandées[74]. »

Des particuliers et organismes ont également fait part de leurs inquiétudes au sujet de l'enveloppe unique de financement de l'AAS. L'AAS accordée en réponse aux demandes de financement présentées pour des élèves particuliers n'a pas à être consacrée à ces élèves. Bien que les conseils scolaires présentent des demandes d'AAS correspondant à des élèves précis, l'AAS (sauf l'AAS de niveau 1 et la portion pour cas spéciaux) n'est pas accordée en fonction d'élèves en particulier. Chaque conseil peut consacrer la totalité de son financement au titre de l'éducation de l'enfance en difficulté pour répondre aux besoins de tous ses élèves qui ont des besoins particuliers. Des participants ont dit à la Commission que ce mode de financement des demandes d'AAS porte atteinte à la dignité des personnes handicapées en créant une concurrence entre élèves et un système de « triage » qui oriente la plus grande partie du financement vers les élèves dont les handicaps sont considérés comme étant les plus « graves ».

Des participants étaient également préoccupés par le fait que ce mode de financement encourage les conseils scolaires à profiter des besoins des élèves qui découlent de leurs handicaps pour obtenir du financement, mais que certains élèves handicapés au nom desquels des demandes d'AAS ont été présentées ne bénéficient pas directement de l'argent reçu. Comme l'a souligné l'organisme Community Living Upper Ottawa Valley : « La capacité des conseils de réorienter des fonds consacrés à l'éducation de l'enfance en difficulté expose à des inégalités les enfants dont les parents ne comprennent pas leurs droits ou ne les font pas respecter, ou ont de la difficulté à défendre leurs enfants au sein du système d'éducation provincial, qui est en mutation constante. »

MESURES À PRENDRE

(1) Le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires et le personnel des écoles devraient revoir les pratiques et procédures en matière d'éducation de l'enfance en difficulté pour veiller à ce que les mesures d'adaptation soient régies selon le principe de l'individualisation plutôt que selon des généralisations sur différents handicaps.

(2) Le ministère de l'Éducation devrait s'assurer que son régime de financement, qu'il s'agisse de l'AAS ou d'un autre mécanisme, est conforme aux lois et aux politiques en matière de droits de la personne. Plus précisément, ce régime devrait éviter l'étiquetage et s'appuyer sur les besoins de chaque personne liés à son handicap établis à la suite d'un processus d'évaluation.

Processus d'adaptation

Les principes établis dans le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission, c'est-à-dire le respect de la dignité, l'individualisation, l'intégration et la pleine participation, s'appliquent tant à la nature de l'adaptation qu'au processus adopté pour la mettre en œuvre. En effet, la façon dont une adaptation est fournie et mise en œuvre est assujettie aux normes qui régissent les droits de la personne.

La *Loi sur l'éducation* et ses règlements d'application établissent un mécanisme d'identification des besoins liés aux handicaps dans les écoles financées par les deniers publics et d'adaptation à ces besoins. En vertu de cette *loi,* le ministère de l'Éducation doit obliger les conseils scolaires à mettre en œuvre des procédures pour déterminer les besoins des élèves et à établir des normes à cette fin.

Le Règlement 181/98 pris en application de la *Loi sur l'éducation* oblige tous les conseils scolaires à constituer au moins un comité d'identification, de placement et de révision (CIPR), qui se compose d'au moins trois personnes, dont une doit être une directrice ou un directeur d'école ou une agente ou un agent de supervision du conseil. La directrice ou le directeur d'école peut, à la demande du père ou de la mère, soumettre le cas d'un élève au CIPR qui déterminera si cet élève est ou non « en difficulté » et si, dans l'affirmative, il devrait être placé dans une classe ordinaire et y recevoir du soutien, ou dans une classe réservée aux élèves en difficulté[75]. Dans ses décisions, le CIPR doit obtenir une évaluation scolaire, un examen médical et un examen psychologique de l'élève, et tenir compte des renseignements fournis par les parents[76]. Le CIPR peut également passer l'élève en entrevue. Il a le pouvoir de faire des recommandations sur les programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté à offrir à l'élève, mais n'a pas de pouvoir décisionnel en la matière car ses recommandations ne sont pas exécutoires. En plus d'évaluer les élèves qui n'ont pas déjà été identifiés comme étant « en difficulté », le CIPR évalue ceux qui sont transférés d'une école d'application à une école ordinaire, et passe en revue les identifications et placements déjà effectués.

Tout au long des consultations, des participants ont exprimé de nombreuses inquiétudes quant aux activités des CIPR. Ainsi, la Commission a appris qu'il n'existe pas de mécanisme efficace de règlement des différends. Bien que le Règlement 181/98 permette d'interjeter appel des décisions d'un CIPR quant aux anomalies et aux placements, il ne prévoit pas de recours aux programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté que le CIPR recommande pour un enfant. C'est pourquoi un nombre croissant de différends entre parents et éducateurs au sujet des recommandations du CIPR concernant les programmes et services font l'objet de plaintes pour violation des droits de la personne devant la Commission.

Des participants aux consultations ont dit à la Commission que le processus d'appel des décisions quant à l'identification ou au placement est fastidieux, long et trop litigieux. Les parents peuvent interjeter appel de ces décisions devant la Commission d'appel en matière d'éducation de l'enfance en difficulté. Cependant, ces décisions ne lient pas le conseil scolaire; si ce dernier décide de ne pas respecter la décision de la Commission d'appel, les parents ou l'élève devront interjeter appel devant le Tribunal de l'enfance en difficulté de l'Ontario. D'après plusieurs participants, le premier niveau d'appel est une perte de temps, car les décisions rendues ne lient pas les parties, et sont souvent elles-mêmes portées en appel devant le Tribunal. En outre, même si les parents obtiennent gain de cause devant le Tribunal, le conseil peut demander une révision judiciaire, ce qui fait traîner l'affaire encore plus longtemps.

Des participants ont souligné que chaque jour consacré au processus d'appel est un jour d'éducation perdu pour un enfant. Dans certains cas, ce retard peut empêcher l'enfant de fréquenter l'école. Le comité consultatif sur l'éducation de l'enfance en difficulté du Huron-Superior Catholic District School Board a recommandé « la formation d'un organisme auprès duquel les parents pourraient faire valoir leurs préoccupations et qui prendrait des mesures rapidement ». Il a observé que « le processus d'appel des décisions des CIPR est long, coûteux pour les conseils scolaires et peu convivial. Pour les parents, ce processus est éprouvant et intimidant, et souvent, il est négatif et manque d'objectivité. »

Si la décision du CIPR n'est pas portée en appel, la directrice ou le directeur d'école est appelé à rédiger un PEI pour l'élève[77]. Comme nous l'avons déjà mentionné, le PEI est un résumé des points forts, des intérêts et des besoins de l'élève. Il décrit les programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté qui ont été mis sur pied pour répondre aux besoins de l'élève, de même que leur exécution ou prestation. Il s'agit d'un document de travail qui peut être modifié compte tenu des progrès de l'élève et de l'évolution de ses besoins. En plus de servir de guide aux éducateurs pour évaluer les progrès de l'élève, il représente également un outil de responsabilisation de l'élève, de ses parents et des autres intervenants qui travaillent auprès de lui. La directrice ou le directeur d'école doit élaborer le plan en tenant compte des recommandations formulées par le CIPR, le cas échéant.

Des participants aux consultations ont fait état de nombreux problèmes concernant l'élaboration et la mise en œuvre des PEI. La Commission a appris que dans bien des cas, les pratiques des écoles s'écartent des normes établies dans les textes de loi et dans les déclarations de principes du ministère de l'Éducation sur l'éducation de l'enfance en difficulté[78]. Par exemple, des participants ont signalé que souvent, les PEI ne sont pas élaborés en temps voulu, qu'ils ne rendent pas compte fidèlement des besoins des élèves handicapés et que les mesures de soutien jugées nécessaires dans le PEI ne sont pas prises. Comme l'a souligné l'organisme Justice for Children and Youth: « À moins de disposer d'un droit d'appel sans équivoque, les parents sont impuissants lorsque le PEI ne répond pas adéquatement aux besoins de leur enfant handicapé ».

Le rapport annuel de 2001 du vérificateur provincial confirme les observations des participants aux consultations. Il précise que malgré les exigences de la loi et des politiques, de nombreux PEI ne sont pas prêts à temps[79], et que de nombreux

éducateurs ne précisent pas dans le PEI les services ou les mesures de soutien dont l'élève a besoin pour atteindre ses objectifs d'apprentissage, en partie parce qu'ils « craignaient de ne pouvoir offrir le niveau de soutien précisé » et de s'exposer par conséquent à des poursuites de la part des parents[80]. Le rapport ajoute que dans les écoles visitées, « les directeurs affectaient les ressources qui leur étaient allouées en se fiant à leur jugement et à celui de leur personnel à propos des besoins relatifs de chaque élève ayant des besoins particuliers. L'affectation des ressources était influencée par les revendications incessantes des parents et non seulement par les besoins évalués[81]. » Soulignons que d'après le rapport, ni le ministère de l'Éducation ni les conseils scolaires n'avaient établi les procédés d'assurance de la qualité nécessaires pour s'assurer que des programmes et services appropriés sont à la disposition des élèves en difficulté.

La Commission a également été très préoccupée d'apprendre des participants aux consultations que le PEI est parfois employé dans le but premier d'obtenir du financement. Ainsi, il semble que dans certains cas, les besoins d'un élève liés à son handicap sont exagérés dans son PEI afin de mieux appuyer la demande d'AAS. Les conséquences de cette pratique sont abordées dans la section « Adaptations appropriées ».

Tout au long des consultations, de nombreux parents ont affirmé se sentir intimidés par le processus d'adaptation et en être exclus. Bien que le Règlement 181/98 oblige les CIPR à tenir compte des renseignements fournis par les parents dans leur processus décisionnel et donne aux parents le droit d'être accompagnés par une représentante ou un représentant lors de la réunion du CIPR, bien des parents ont l'impression de ne pas être partie prenante au processus. Par exemple, selon Community Living Toronto, « tout le processus suivi par le CIPR est très intimidant pour les parents... Les parents d'enfants qui ont un handicap intellectuel doivent participer à des "réunions d'équipe" et à des réunions du CIPR comptant jusqu'à 12 professionnels qui n'ont peut-être jamais rencontré leur enfant. Le processus n'est pas expliqué à fond. Les parents ne comprennent pas toujours l'objet de la réunion, la portée des décisions qui y seront prises, qui sera présent et quel sera leur rôle. Il est très rare que des services de traduction soient offerts aux familles pour qui l'anglais est la langue seconde. Les parents sont souvent appelés à signer des formules sans comprendre qu'elles sont lourdes de conséquences pour l'avenir. » De même, selon la division de l'Ontario du Conseil canadien des aveugles, « les parents, en règle générale, sont mal renseignés sur leurs droits, et pensent souvent que les professionnels de l'éducation savent sans doute comment répondre aux besoins de leur enfant ».

Le Règlement 181/98 oblige également la directrice ou le directeur d'école à consulter les parents lors de l'élaboration du PEI d'un élève. Or, plusieurs participants ont dit à la Commission que ce n'est pas toujours le cas. Certains parents se sentent poussés à signer le PEI même s'ils ne sont pas persuadés qu'il est dans l'intérêt de leur enfant. D'autres sont même allés jusqu'à affirmer qu'ils craignaient que leur enfant ne subisse des représailles s'ils n'entérinaient pas les opinions du personnel scolaire.

Dans son *rapport annuel de 1993*, le Bureau du vérificateur général de l'Ontario a recommandé « que chaque année, les conseils scolaires rappellent aux parents l'existence de la brochure à l'intention des parents, et leur rappellent qu'ils ont le droit de

renvoyer leur enfant au CIPR par l'entremise du directeur d'école. La brochure à l'intention des parents devrait comprendre une description de toutes les options, y compris celles offertes par les écoles provinciales et les internats pour enfants en difficulté d'apprentissage[82]. » Dans son *rapport annuel de 2001,* le vérificateur provincial a conclu que cette recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre : « Le Règlement 181/98 stipule que l'on fournisse la brochure du conseil scolaire à l'intention des parents aux familles des élèves en difficulté et qu'elle soit disponible dans toutes les écoles et les bureaux de district du ministère. Cependant, il n'est pas obligatoire de la fournir aux parents avant les réunions du CIPR et, dans de nombreux cas, la brochure ne se trouvait pas dans les écoles que nous avons visitées[83]. »

Comme il est indiqué dans le document Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement de la Commission, « le processus d'adaptation est une responsabilité partagée. Toutes les parties en cause devraient s'y engager dans un esprit de collaboration, partager l'information disponible et se prévaloir des solutions possibles[84]. » Étant donné que dans la plupart des cas, ce sont les parents qui connaissent le mieux les besoins et les capacités de leur enfant, la participation des parents est essentielle pour concevoir des plans d'adaptation efficaces pour les élèves.

MESURES À PRENDRE

(1) Le ministère de l'Éducation devrait passer en revue les CIPR et apporter les changements nécessaires pour s'assurer qu'ils respectent, sur le fond et dans la forme, l'obligation d'accommodement prévue dans le *Code* et le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission.

(2) Le ministère de l'Éducation devrait élaborer et mettre en œuvre un mécanisme efficace de règlement des différends qui surviennent dans le processus d'adaptation.

(3) Les conseils scolaires et le personnel des écoles devraient respecter leurs obligations en matière de droits de la personne dans le cadre du processus d'adaptation.

(4) Le ministère de l'Éducation devrait fournir aux parents des guides en langage simple et en plusieurs langues sur le processus d'adaptation avant la réunion du CIPR.

(5) Les conseils scolaires devraient offrir des séances d'information aux parents sur le processus d'adaptation et les aspects généraux du système d'éducation de l'enfance en difficulté.

Adaptations appropriées

Le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission précise qu'une adaptation destinée à une personne handicapée sera considérée comme appropriée si elle respecte la dignité de la personne, si elle répond à ses besoins particuliers, si elle favorise son intégration et sa pleine participation et si elle protège sa vie privée. Pour la Commission, une adaptation appropriée « offre à la personne handicapée des possibilités égales d'atteindre le même

niveau de rendement ou de jouir des mêmes avantages et privilèges que les autres ou si elle est proposée ou adoptée dans le but d'atteindre l'égalité des chances et qu'elle satisfait aux besoins particuliers de la personne handicapée[85] ». Après avoir fait l'objet d'une adaptation appropriée, les élèves doivent être en mesure de répondre aux exigences essentielles, en l'occurrence, de suivre le curriculum de l'école.

La jurisprudence en matière de droits de la personne a clairement établi que l'égalité peut nécessiter parfois un traitement différent qui ne porte pas atteinte à la dignité de la personne. Dans l'arrêt *Eaton c. Brant County Board of Education,* la Cour suprême a statué sur le placement approprié à offrir à une élève handicapée[86]. Emily Eaton, une élève handicapée de 12 ans, avait été d'abord placée dans une classe intégrée. Trois ans plus tard, ses enseignants et aides-enseignants ont conclu que ce placement n'était pas dans son intérêt, et ont recommandé qu'elle soit placée dans une classe spécialisée. Ses parents n'étaient pas d'accord. Un CIPR s'est rangé du côté des enseignants, et les parents ont interjeté appel de cette décision jusqu'à la Cour suprême du Canada. La Cour a statué que la décision du tribunal de placer Emily Eaton dans une classe pour élèves en difficulté, contrairement à la volonté de ses parents, n'avait pas porté atteinte aux droits à l'égalité prévus dans la *Charte des droits et libertés.*

D'après la Cour, le fait qu'Emily Eaton n'ait pas reçu un enseignement intégré ne représentait pas pour elle un fardeau ou un désavantage, car ce placement était dans son intérêt :

> L'intégration devrait être reconnue comme la norme d'application générale en raison des avantages qu'elle procure habituellement, mais une présomption en faveur de l'enseignement intégré ne serait pas à l'avantage des élèves qui ont besoin d'un enseignement spécial pour parvenir à cette égalité… L'intégration peut se révéler un avantage ou un fardeau selon que l'individu peut profiter ou non des avantages qu'elle apporte.

La Cour a jugé que le tribunal avait cherché à déterminer le placement qui serait dans l'intérêt supérieur d'Emily Eaton, compte tenu de ses besoins particuliers et s'était employé à trouver un placement adapté à ces besoins qui lui permettrait de profiter des services associés à un programme d'éducation.

Comme le souligne la Commission dans son document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement,* « dans certains cas, le meilleur moyen de préserver la dignité des personnes handicapées est de leur offrir des services distincts ou spécialisés[87] ». Cependant, les fournisseurs de services d'éducation doivent d'abord tenter de créer de nouveaux services d'éducation ou d'adapter les services existants afin d'accueillir les élèves handicapés de manière à favoriser leur intégration et leur pleine participation. La Commission est d'avis qu'avant d'envisager de placer un élève dans une classe d'enfants en difficulté ou une classe spécialisée, les fournisseurs de services d'éducation devraient d'abord envisager son intégration dans une classe ordinaire. Dans la plupart des cas, il suffira de prévoir des adaptations et des mesures de soutien dans une classe ordinaire. Cependant, chaque élève handicapé est unique. Pour fournir des adaptations appropriées à tous les élèves handicapés, les fournisseurs de services d'éducation doivent, après consultation des parents, évaluer les points forts et les

besoins de chaque élève, et en tenir compte pour choisir parmi un éventail complet de placements, de programmes et de services. En bout de ligne, les adaptations appropriées sont sélectionnées au cas par cas.

À ce sujet, le ministère de l'Éducation a adopté le principe selon lequel « l'intégration des élèves en difficulté devrait être la norme en Ontario lorsque ce type de placement répond aux besoins de l'élève et qu'il correspond au choix des parents[88] ».

En outre, le Règlement 181/98 oblige le CIPR à déterminer s'il serait indiqué de placer un élève handicapé dans une classe ordinaire avec des services à l'enfance en difficulté appropriés avant d'envisager de le placer dans une classe pour l'enfance en difficulté[89]. Le CIPR qui décide de placer l'élève dans une classe pour l'enfance en difficulté doit fournir des motifs écrits[90].

Dans le cas des élèves dont tous les besoins ne peuvent être comblés dans une classe ordinaire, le CIPR peut envisager différentes possibilités :

- ***Classe ordinaire avec services indirects.*** L'élève est placé dans une classe ordinaire pendant toute la journée, et l'enseignante ou l'enseignant profite de services de consultation spécialisés.
- ***Classe ordinaire avec enseignante-ressource ou enseignant-ressource.*** L'élève est placé dans une classe ordinaire pendant presque toute la journée ou toute la journée et reçoit un enseignement spécialisé, sur une base individuelle ou en petit groupe, dispensé dans la classe ordinaire par une enseignante ou un enseignant qualifié de l'enfance en difficulté.
- ***Classe ordinaire avec retrait partiel.*** L'élève est placé dans une classe ordinaire et profite d'un enseignement en dehors de la classe pendant moins de 50 pour 100 du jour de classe, dispensé par une enseignante ou un enseignant qualifié de l'enfance en difficulté.
- ***Classe distincte avec intégration partielle.*** L'élève est placé par le CIPR dans une classe pour l'enfance en difficulté, où le rapport élèves-enseignant respecte l'article 31 du Règlement 298, pendant au moins 50 pour 100 du jour de classe, mais est intégré à une classe ordinaire pendant au moins une période d'enseignement par jour.
- ***Classe distincte à plein temps.*** L'élève est placé par le CIPR dans une classe pour l'enfance en difficulté où le rapport élèves-enseignant est conforme à l'article 31 du Règlement 298, pendant toute la durée du jour de classe[91].

Dans certains cas, il peut être nécessaire de présenter une demande d'admission à une école provinciale pour les élèves qui sont aveugles, sourds ou sourds et aveugles, ou à une école d'application pour les élèves qui ont des difficultés d'apprentissage graves. Le ministère de l'Éducation dispose également d'un certain nombre d'écoles en milieu hospitalier, dans des centres de soins et de traitement et dans des établissements correctionnels de la province. Les programmes offerts dans ces établissements ont une composante éducative mais portent également sur des aspects plus généraux du développement des élèves.

D'après les commentaires reçus tout au long des consultations, les participants sont très divisés concernant la question des adaptations appropriées. Cette division témoigne du débat en cours quant au placement des élèves dans des classes spécialisées plutôt que dans des classes ordinaires en leur donnant du soutien.

Une bonne partie, sinon la plupart, des participants aux consultations ont affirmé qu'il était préférable que les élèves handicapés soient intégrés dans les classes ordinaires qui, selon eux, facilitent l'interaction entre élèves de capacités différentes, favorisent l'adoption d'attitudes et l'établissement de rapports positifs, et sont moins susceptible de stigmatiser les personnes handicapées. D'après Community Living Ontario, « un enfant handicapé qui s'attend à être intégré sera beaucoup plus susceptible de rechercher des activités et des milieux ouverts à tous et d'y être accepté. Il est vrai également qu'un élève non handicapé qui évolue dans un milieu ouvert à tous sera plus susceptible de tenir l'intégration pour acquise tout au long de sa vie.

« L'école prépare à la vie, a affirmé un chef de famille privilégiant l'intégration. Les élèves acquièrent des connaissances et des compétences, mais ils se familiarisent également avec les gens, toutes sortes de gens, et avec les relations interpersonnelles. Si des élèves sont "différents", faut-il les intégrer en leur réservant une place à l'arrière de l'école, avec peut-être un horaire différent pour le dîner? Doivent-ils arriver après le début des cours et quitter avant la fin? Doit-on les faire entrer et sortir par une porte spéciale? Prendront-ils des autobus qui leur sont réservés? Si les élèves en difficulté sont traités de façon tellement différente, comment les autres élèves pourront-ils les comprendre et les accepter? »

VOICE for Hearing Impaired Children, un organisme qui donne du soutien aux enfants sourds et malentendants qui communiquent oralement et qui utilisent des appareils fonctionnels pour améliorer leur capacité de recourir à leur audition résiduelle, préconise également l'intégration des élèves sourds dans les classes ordinaires.

Par contre, des participants ont souligné que le placement dans une classe ordinaire n'entraîne pas nécessairement l'intégration dans la vie éducative et sociale. Selon eux, pour parvenir à une intégration véritable, des enseignants ayant reçu une formation appropriée et le personnel de l'éducation de l'enfance en difficulté doivent collaborer en vue d'adapter la classe et le curriculum pour répondre aux différents besoins de tous les élèves. Plusieurs participants ont affirmé qu'une intégration véritable repose en grande partie sur un financement suffisant. Ainsi, d'après la Dufferin Peel Educational Resource Workers' Association, « le conseil scolaire vise une intégration maximale, mais le fait est qu'on constate une détérioration des installations scolaires, une baisse du financement des programmes spéciaux et la réduction ou la disparition des occasions de perfectionnement professionnel ou de formation du personnel. On ne peut créer un milieu qui favorise l'intégration avec des ressources qui ont été réduites au minimum ».

Des participants ont également déclaré que malgré un cadre législatif et des politiques qui préconisent officiellement l'intégration, les parents ont toujours l'impression de devoir lutter pour que leur enfant soit placé dans une classe ordinaire. Ces participants ont

indiqué que dans certains cas, même une décision d'un CIPR selon laquelle un élève devrait être placé dans une classe ordinaire avec services de soutien ne suffit pas pour obtenir cette adaptation.

Par contre, certains participants ont souligné les avantages d'un milieu d'apprentissage spécialisé, hors d'une classe ordinaire. Ils ont dit à la Commission que dans une classe ordinaire, il y a moins d'occasions permettant un enseignement personnalisé et intensif aux élèves handicapés, les éducateurs ont moins de temps pour enseigner et renforcer des compétences particulières importantes, et la qualité générale de l'enseignement en souffre. Ainsi, selon Autism Society Ontario, « les classes spécialisées peuvent permettre aux élèves de réussir leurs études secondaires ou d'acquérir des compétences qui ne sont pas enseignées dans les classes ordinaires mais qui permettront aux élèves de mieux fonctionner dans la collectivité en tant qu'adultes. Si l'intégration à l'école n'est pas le meilleur moyen de former des adultes qui participeront pleinement à la vie sociale, alors elle n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant. »

De même, une mère de famille a discuté de l'expérience vécue par son fils dans une classe spécialisée. « Le CIPR a envoyé mon fils directement dans une classe pour élèves ayant des difficultés d'apprentissage linguistique adaptée à son âge… Il était heureux, il apprenait des tas de choses et n'était pas embarrassé par son élocution, parce que tous les autres élèves faisaient des erreurs lorsqu'il s'agissait de trouver ou de dire les bons mots dans le bon ordre. Il avait l'impression d'être comme tout le monde, et bûchait sans arrière-pensée, progressant lentement mais sûrement en lecture et en calcul. Je vous demande sincèrement de NE PAS négliger la formation de groupes homogènes d'enfants ayant des handicaps semblables, c'est-à-dire de classes spécialisées, qui peut être très fructueuse. Certaines personnes, qui préconisent l'intégration avant tout, parlent de ségrégation et nous condamnent, parfois avec cruauté. Bon nombre d'entre nous nous opposons totalement à cette attitude parce que nous avons constaté à quel point il est positif de réunir nos enfants qui apprennent les mêmes choses de la même façon, leur permettant ainsi de se sentir partie intégrante d'un groupe. »

L'organisme Parents of Deaf-Plus Ontarians a ajouté que « depuis de nombreuses années, il est maintenant reconnu en Ontario que les citoyens sourds représentent une minorité unique dotée de sa propre langue, d'une riche culture et d'une histoire. La langue reconnue des sourds est l'American Sign Language (ASL). Les écoles pour élèves sourds ont joué un rôle majeur en vue de mettre en valeur cette langue et cette culture, et tous les enfants sourds devraient avoir droit à une éducation dans leur propre langue et leur propre culture. »

Les différends quant aux adaptations appropriées, et notamment quant à ce qui est dans l'intérêt supérieur de l'enfant, sont soumis en nombre croissant à la Commission dans le cadre de plaintes concernant les droits de la personne. Certains cas ont découlé du processus d'élaboration du PEI, notamment lorsque ce dernier exagérait les besoins d'un élève liés à son handicap afin de le rendre admissible à un niveau plus élevé de l'AAS. Le PEI doit rendre compte avec précision des besoins de l'élève; lorsqu'il est

utilisé à mauvais escient de la sorte, il donne une fausse idée des besoins de l'élève handicapé et, dans certains cas, donne lieu à des attentes exagérées chez les parents et les élèves concernant les adaptations qui seront accordées. L'écart entre le contenu du PEI et les adaptations que l'élève reçoit a fait l'objet de plusieurs plaintes pour atteinte aux droits de la personne devant la Commission. Lorsque le PEI est employé à des fins inopportunes, il est très difficile d'établir les besoins réels de l'élève et de déterminer si le conseil scolaire a fourni à cet élève des adaptations appropriées.

MESURES À PRENDRE

(1) Le ministère de l'Éducation devrait s'assurer que les éducateurs élaborent et mettent en œuvre un plan d'adaptation pour chaque élève handicapé, conformément au *Code* et au document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission, par le processus de PEI ou autrement.

(2) Le ministère de l'Éducation devrait recueillir et analyser des données sur les placements des élèves handicapés, conformément aux *Directives concernant les programmes spéciaux* de la Commission. Ces données devraient être utilisées uniquement en vue d'éliminer les inégalités et de promouvoir la conformité aux politiques de la Commission et au *Code*. Elles devraient comprendre : le nombre d'élèves dans les classes ordinaires et dans les classes d'enfants en difficulté; le nombre d'élèves dans chaque placement selon le type de handicap; le nombre d'élèves qui font également partie de groupes historiquement défavorisés, etc. Le ministère devrait publier ses constatations.

Norme du préjudice injustifié

En 1998, comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement provincial a mis en œuvre une nouvelle formule de financement du système scolaire financé par les deniers publics en Ontario. En vertu de cette nouvelle formule, le ministère de l'Éducation fournit aux conseils scolaires une subvention de base par élève de même qu'un financement supplémentaire par l'entremise de dix subventions à des fins particulières, dont l'une est la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté.

À l'heure actuelle, tous les conseils scolaires reçoivent la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté. Les conseils doivent se servir de cette subvention pour répondre aux besoins de leurs élèves en difficulté, notamment pour l'embauche de personnel enseignant et d'autres employés spécialisés ainsi que d'aides-enseignants. L'argent qui reste doit être versé dans un fonds de réserve pour l'éducation de l'enfance en difficulté. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté comprend l'allocation pour l'enfance en difficulté fondée sur l'effectif (ADIFE) et l'allocation d'aide spécialisée (AAS). L'ADIFE est accordée aux conseils en fonction de leur effectif total. L'AAS finance le coût des programmes, des services et du matériel spécialisé destinés aux élèves ayant des besoins très élevés.

On avait prévu que pour l'année scolaire 2002-2003, les subventions versées aux conseils scolaires totaliseraient 14,26 milliards de dollars. De ce montant, environ 1,37 milliard devait être affecté à la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté [92]. En décembre 2002, le gouvernement provincial a annoncé un financement supplémentaire de 250 millions de dollars pour l'éducation de l'enfance en difficulté, portant le total à 1,6 milliard de dollars par année. Cette annonce faisait suite aux recommandations du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation parues dans le rapport Rozanski.

Tout au long des consultations, des participants ont répété que le financement actuel de l'éducation de l'enfance en difficulté est insuffisant. Selon eux, cette lacune cause des retards à plusieurs étapes du système et un abus du processus de demande d'AAS, et prive les élèves handicapés des adaptations auxquelles ils ont droit. Comme nous l'avons déjà mentionné, dans son rapport intitulé *Special Education and the Funding Formula: Emergency Service Only*, l'organisme People for Education a observé que la formule de financement est un système de « triage » qui oriente le financement vers les élèves dont les handicaps sont considérés comme étant les plus graves[93].

Dans ses observations à la Commission, l'Ontario Public School Boards' Association souligne : « Le financement de l'éducation de l'enfance en difficulté, quelles que soient les anomalies, n'a pas augmenté au même rythme que les coûts et ne correspond plus aux dépenses actuelles qui, de toute façon, ne suffisent pas à répondre aux besoins des élèves en matière de soutien. Les services aux élèves se sont donc détériorés. »

La division de l'Ontario du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) a soutenu qu'un financement inadéquat nuit aux activités des CIPR et à l'élaboration des PEI : « Il est illogique qu'un comité d'identification, de placement et de révision recommande des mesures de soutien pour les élèves admissibles sans disposer du pouvoir de s'assurer que ces mesures sont prises. Les directeurs d'école, qui doivent rédiger le plan d'enseignement individualisé des élèves en difficulté, se retrouvent avec la tâche peu enviable de répondre aux besoins des élèves visés par un PEI et d'appliquer les recommandations des CIPR avec des ressources insuffisantes. »

En vertu du *Code*, tous les élèves handicapés ont droit à des adaptations dans la mesure où elles ne causent pas un préjudice injustifié, qui peut être fondé sur trois facteurs : le coût, les sources extérieures de financement, s'il en est, et les exigences en matière de santé et de sécurité, le cas échéant.

Des participants aux consultations ont affirmé que les conseils scolaires invoquent souvent le manque de ressources pour justifier le fait qu'ils ne peuvent fournir d'adaptations appropriées aux élèves handicapés. Le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission indique clairement que « le fait qu'une adaptation soit "appropriée" est un facteur totalement distinct et indépendant du fait qu'elle soit susceptible de causer un préjudice injustifié[94] ». Le conseil scolaire ne peut se soustraire à son obligation légale de fournir des adaptations aux élèves handicapés à moins de démontrer que ces adaptations lui

causeraient un préjudice injustifié en raison de leurs coûts; en effet, le fardeau de la preuve incombe ici au conseil scolaire. Comme l'a souligné la Commission dans *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, « la preuve exigée pour démontrer un préjudice injustifié doit être objective, réelle, directe et, lorsqu'il s'agit de coûts, quantifiable. La personne responsable de l'adaptation doit présenter des faits et des chiffres ainsi que des données ou des opinions scientifiques pour appuyer un argument voulant que l'adaptation proposée causerait réellement un préjudice injustifié[95]. »

La Cour suprême du Canada statué qu'« il faut se garder de ne pas accorder suffisamment d'importance à l'accommodement de la personne handicapée. Il est beaucoup trop facile d'invoquer l'augmentation des coûts pour justifier un refus d'accorder un traitement égal aux personnes handicapées[96]. » La norme des coûts est donc élevée.

Il ne suffit pas pour le fournisseur de services d'éducation qui n'offre pas d'adaptations d'invoquer le fait que leurs coûts pourraient dépasser son budget établi pour l'éducation de l'enfance en difficulté. Le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission décrit clairement le seuil que le défendeur dans le cadre d'une plainte concernant les droits de la personne doit franchir pour que ces coûts soient considérés comme lui causant un préjudice injustifié. D'après la partie 4.4.2 de ce document, « les frais d'adaptation doivent être répartis le plus largement possible au sein de l'entreprise qui en est responsable, de façon à éviter qu'ils alourdissent le budget d'un seul service [...] Afin d'évaluer l'incidence du coût de l'adaptation, il convient de tenir compte du budget de l'entreprise tout entière, et non seulement de celui de la succursale ou de l'unité auprès de laquelle la personne handicapée [...] s'adresse pour demander un emploi. Dans le cas du gouvernement, le terme "entreprise tout entière" vise les programmes et services offerts ou financés par le gouvernement[97]. »

Le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* affirme également que les grandes organisations, et en particulier les gouvernements, « sont sans doute mieux en mesure de donner l'exemple ou de prendre l'initiative pour répondre aux besoins d'adaptation des personnes handicapées. Les grandes entreprises peuvent sans doute absorber plus facilement les coûts d'adaptation[98]. »

La Commission a appris que même si le ministère de l'Éducation gère un système centralisé de financement de l'éducation de l'enfance en difficulté et même si les conseils scolaires n'ont plus leur mot à dire dans ce type de financement, ce sont les conseils qui sont considérés le plus souvent comme responsables lorsque les élèves ne reçoivent pas d'adaptations, et qui sont nommés comme répondants dans les plaintes pour discrimination fondée sur un handicap.

Bien qu'une carence alléguée de la part du ministère de l'Éducation ne vienne pas soustraire le conseil scolaire à son obligation d'accommodement prévue dans le *Code*, le ministère doit fournir au conseil un financement suffisant pour lui permettre de fournir

ces adaptations aux élèves handicapés, dans la mesure où il ne subit pas de préjudice injustifié. Dans l'affaire *Concerned Parents for Children with Learning Disabilities Inc. v. Saskatchewan (Minister of Education),* qui portait sur l'obligation du ministère de l'Éducation de la Saskatchewan et de différents conseils scolaires de fournir des services d'éducation adaptés aux besoins et à la situation particulière d'un enfant ayant des difficultés d'apprentissage, le gouvernement a déposé une demande préliminaire soutenant qu'il ne pouvait être considéré comme un défendeur. La Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan a exprimé ainsi son désaccord :

> [Traduction]
>
> Le gouvernement défendeur a soutenu qu'il existe une obligation de fournir des services d'éducation aux enfants plaignants, mais que cette obligation incombe aux conseils défendeurs, qui sont chargés de la prestation de certains services d'éducation de l'enfance en difficulté. Il a soutenu que les plaignants ont peu de chances de succès dans cette instance contre le gouvernement de la Saskatchewan qui, en vertu de la loi, établit des politiques générales et fournit un financement partiel, mais n'assure pas la prestation de services.
>
> Je rejette cet argument. Le gouvernement a l'obligation d'établir des politiques et des normes, d'évaluer les programmes et de verser un financement aux conseils scolaires pour certaines dépenses. Si les plaignants parviennent à établir, lors du procès, que la constitution leur donne le droit à une prestation générale de services d'éducation, ils pourront peut-être également établir que les normes et lignes directrices générales de même que les paramètres de financement établis par le gouvernement défendeur sont inconstitutionnels. On pourrait soutenir que les normes qui n'exigent pas la conformité à la constitution sont elles-mêmes inconstitutionnelles. De même, un financement qui est insuffisant pour fournir le minimum de services garanti par la constitution pourrait lui-même être considéré comme inconstitutionnel[99].

Dans ses observations, l'OPSBA a recommandé que « dans un souci de justice pour les parties et en vue de régler intégralement toutes les questions pertinentes, chaque fois qu'une plainte est déposée auprès de la Commission pour l'exécution inadéquate de programmes et de services d'éducation de l'enfance en difficulté, la Commission devrait informer le ministère de l'Éducation de la plainte, envisager de l'ajouter au nombre des défendeurs et lui donner l'occasion de répondre à la plainte ».

Lorsqu'un défendeur invoque un préjudice injustifié fondé sur les coûts, il faut examiner les états financiers et les budgets. Or, dans son rapport annuel de 2001, le vérificateur général a conclu que « le ministère ne disposait d'aucune méthode pour s'assurer que les conseils scolaires fournissent des comparaisons et renseignements fiables sur leurs dépenses pour l'éducation de l'enfance en difficulté afin de faciliter une analyse constructive de la situation et des décisions en matière de subventions [...] Les renseignements disponibles sur les dépenses des conseils scolaires par activité ou par programme sont insuffisants pour que la direction des conseils scolaires puisse gérer les coûts efficacement. Résultat, le ministère, les conseillers scolaires, le comité consultatif sur l'éducation de l'enfance en difficulté et les parents ne peuvent pas savoir si la

direction a dépensé ces fonds de façon efficace[100]. »

Des participants ont dit à la Commission que l'absence de renseignements financiers précis a un effet négatif sur l'offre d'adaptations aux élèves handicapés. Comme nous l'avons déjà mentionné, le rapport annuel de 2001 du vérificateur provincial souligne que les décisions sur la prestation de services professionnels aux élèves ayant des besoins particuliers sont prises en fonction des budgets, et que « ni les conseils scolaires ni le ministère n'ont de base pour évaluer le bien-fondé de la ligne de démarcation actuelle pour les services[101] ». Des participants ont souligné que sans ces renseignements, il est très difficile de contester les décisions des conseils scolaires. Comme l'a précisé l'Ontario Association for Families of Children with Communication Disorders dans ses observations, « l'une des difficultés de l'éducation de l'enfance en difficulté réside dans le fait que l'on ignore les coûts exacts des adaptations appropriées. En obligeant les conseils scolaires à documenter les services et programmes qu'ils n'ont pas les moyens d'offrir, nous pourrons déterminer les dépenses supplémentaires qui seraient raisonnables et trouver d'autres moyens de financer ces adaptations. »

Dans son *rapport annuel de 1993*, le Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario recommandait que « le ministère de l'Éducation et de la Formation établisse des moyens qui lui permettent de surveiller les coûts et l'efficacité des programmes et services destinés à l'enfance en difficulté offerts par les conseils scolaires et facilitent la communication aux conseils scolaires des meilleures méthodes[102] ». Dans son *rapport annuel de 2001*, le vérificateur provincial a conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, et a formulé une nouvelle recommandation à ce sujet.

MESURES À PRENDRE

(1) Le ministère de l'Éducation devrait déterminer si les ressources fournies aux conseils scolaires sont suffisantes pour leur permettre de fournir à tous les élèves handicapés un accès rapide à des adaptations appropriées.

(2) Le ministère de l'Éducation devrait mettre en œuvre la recommandation du vérificateur général d'établir des procédures pour contrôler les coûts et l'efficacité des programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté, et en rendre compte.

ÉDUCATION POSTSECONDAIRE

Vue d'ensemble

L'Ontario offre de nombreuses possibilités en matière d'éducation postsecondaire. On y trouve dix-huit universités, vingt-cinq collèges d'arts appliqués et de technologie, des collèges d'agriculture, de sciences de la santé et de beaux-arts, un collège militaire, des établissements privés conférant des grades universitaires et des collèges privés d'enseignement professionnel. Il y a également des organismes de réglementation professionnelle qui donnent des cours et évaluent les étudiants, comme le Barreau du Haut-Canada. Chaque établissement est autonome et établit ses programmes d'études, ses politiques d'admission et ses exigences en matière de personnel.

En Ontario, l'éducation postsecondaire est administrée par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités. Le ministère établit des orientations pour les établissements postsecondaires, autorise les universités à conférer des grades, finance les collèges et universités, enregistre les collèges privés d'enseignement professionnel et fournit des programmes d'aide financière aux étudiants.

En 2001-2002, on comptait 263 637 étudiants à plein temps dans les universités de l'Ontario, et 168 789 dans les collèges. L'effectif des établissements postsecondaires de l'Ontario est en hausse depuis 10 ans, et la population étudiante devrait continuer de croître rapidement au cours des prochaines années en raison de l'élimination de la 13e année, d'une hausse de la population de personnes âgées de 19 ans en Ontario et d'une augmentation du taux de participation des personnes âgées de 18 à 24 ans[103].

En 2001-2002, 8 188 étudiants d'universités et 13 549 étudiants de collège ont reçu des adaptations pour leur handicap, pour un total de 21 737 étudiants. Les difficultés d'apprentissage sont le handicap le plus fréquent signalé chez les étudiants des établissements postsecondaires, suivies des troubles de la mobilité et des déficiences sensorielles. Une proportion relativement faible des étudiants signalent des troubles de la santé mentale[104].

Les adaptations pour les étudiants handicapés de niveau postsecondaire ne font pas l'objet d'exigences législatives aussi détaillées qu'aux paliers élémentaire et secondaire. Ces adaptations sont régies par la *Charte canadienne des droits et libertés* et par les lois provinciales sur les droits de la personne. Les établissements postsecondaires ont élaboré un large éventail de méthodes et de mécanismes de prestation afin de répondre à leurs obligations. Tous ces établissements fournissent des installations, du matériel ou des services aux étudiants handicapés et ont adopté des politiques à leur sujet. Tous les établissements postsecondaires financés par les deniers publics ont établi un centre ou un bureau pour les étudiants handicapés qui fournit ou coordonne la prestation de services et le soutien. Cependant, les modèles de prestation des services varient considérablement.

Les étudiants handicapés des établissements postsecondaires rencontrent bon nombre des difficultés que l'on signale aux paliers élémentaire et secondaire. La présente section du rapport traite des questions d'intérêt et des difficultés qui touchent le palier postsecondaire.

Accès à l'éducation

Questions générales

Le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission réitère le droit des personnes handicapées à une pleine participation et à l'intégration. Dans un système d'éducation accessible, les personnes handicapées peuvent « accéder à leur environnement et faire face aux mêmes obligations et aux mêmes exigences que les autres personnes, avec dignité et sans empêchement[105] ». Dans le contexte de l'éducation postsecondaire, comme pour l'éducation élémentaire et secondaire, l'accessibilité ne se limite pas à l'environnement physique mais s'applique également aux programmes d'études, aux méthodes de prestation et d'évaluation ainsi qu'à la fourniture du soutien et des adaptations appropriés afin que les étudiants handicapés aient des chances égales d'apprendre. Le refus d'accès peut être direct ou indirect; il peut s'agir du refus de fournir des adaptations aux étudiants handicapés, de critères d'admission qui excluent indirectement ces étudiants ou d'obstacles dans les programmes de financement.

En vertu de la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario (LPHO)*[106], les collèges et universités sont tenus de rédiger des plans annuels d'accessibilité en consultation avec des personnes handicapées et de les publier. Ces plans doivent traiter des obstacles aux personnes handicapées, et des façons de les supprimer et de les prévenir, dans les règlements, politiques, programmes, pratiques et services de l'établissement. Les plans doivent comprendre : un compte rendu des mesures que l'organisation a prises pour repérer, éliminer et prévenir les obstacles pour les personnes handicapées; les mesures qui existent pour faire en sorte que l'organisation évalue chacune de ses propositions de règlement administratif, de politique, de programme, de pratique et de service; une liste des règlements administratifs, des politiques, des programmes, des pratiques et des services que l'organisation examinera au cours de l'année qui vient afin d'y repérer les obstacles pour les personnes handicapées; et les mesures que l'organisation envisage de prendre au cours de l'année qui vient pour repérer, éliminer et prévenir les obstacles pour les personnes handicapées. Le ministère des Affaires civiques a publié des lignes *directrices pour le secteur universitaire* qui éclaircit les exigences de la LPHO.

La LPHO oblige également le ministère à rédiger des plans annuels d'accessibilité semblables, en consultation avec la Direction générale de l'accessibilité pour l'Ontario[107].

La LPHO prévoit clairement le maintien des obligations prévues en vertu du *Code*. Ce dernier demeure le principal mécanisme de défense des droits des personnes handicapées. Les plans d'accessibilité peuvent représenter un moyen efficace d'assurer la conformité au *Code* ainsi qu'à la LPHO. Les fournisseurs d'éducation devraient tenir compte de leurs obligations en vertu de ces deux lois au moment de rédiger les plans d'accessibilité. Comme l'a fait remarquer le College Council on Disability Issues (CCDI), le système d'éducation postsecondaire ne peut être envisagé en vase clos en ce qui concerne l'accessibilité. L'expérience des élèves à l'élémentaire et au secondaire influe de façon considérable sur l'accès à l'éducation postsecondaire. Selon le CCDI :

> Lorsque les conseils scolaires n'évaluent pas les élèves handicapés ou ne leur fournissent pas de services d'éducation de l'enfance en difficulté en temps voulu, ils entravent leur accès à l'éducation postsecondaire. Sans soutien approprié, les élèves handicapés risquent l'échec, avec la perte de confiance et d'estime de soi qui l'accompagnent, et sont alors moins susceptibles de poursuivre des études postsecondaires.

Dans son rapport final, le Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage affirme que le soutien à la transition de l'école secondaire aux établissements postsecondaires est une question cruciale; il recommande de tenir les conseils scolaires responsables de se conformer à l'obligation qui leur est imposée dans les règlements d'élaborer des programmes et des plans de transition, et de mettre des programmes de transition éprouvés à la disposition de tous les élèves ayant des difficultés d'apprentissage qui se dirigent vers un établissement postsecondaire et sont intéressés à profiter de telles occasions[108].

Bien que les obstacles physiques soient sans doute les problèmes d'accessibilité les mieux reconnus, il reste beaucoup à faire à ce titre dans les établissements postsecondaires. Des obstacles subsistent même dans les installations conformes au *code du bâtiment*[109]. D'après le CCDI :

> Dans certains cas, le code du bâtiment ne permet pas d'éliminer les obstacles. Par exemple, on utilise de plus en plus de fauteuils électroniques et de scooters dans les collèges de l'Ontario. Cependant, ces moyens de transport nécessitent plus d'espace pour faire demi-tour que les fauteuils roulants manuels, et les étudiants qui s'en servent constatent parfois que les cabinets de toilette « accessibles aux personnes handicapées » qui répondent aux anciennes exigences du code du bâtiment leur sont en fait inaccessibles.

Dans ses observations, le Centre de la défense des personnes handicapées souligne qu'il faut accorder plus d'attention à l'accessibilité des résidences pour étudiants : « Les étudiants consacrent beaucoup de temps à renseigner les responsables de l'hébergement et des résidences sur leurs besoins, et à réclamer des adaptations en matière de logement ». S'il n'y a pas de résidences accessibles, les étudiants handicapés pourraient être incapables de fréquenter l'établissement postsecondaire, ou être contraints d'habiter loin du campus, et de faire ainsi de longs trajets épuisants. Le CCDI recommande que les bureaux pour étudiants handicapés soient consultés lors de la construction ou de la rénovation d'édifices. L'Inter-University Disability Issues Association (IDIA) recommande d'adopter les principes du design universel afin que les services et les locaux soient accessibles à tous dans toute la mesure du possible, sans nécessiter d'adaptations spéciales.

De plus en plus de cours postsecondaires sont dispensés par ordinateur, que ce soit par l'entremise de sites Web ou sur cédérom. Ces cours peuvent se révéler tout à fait inaccessibles aux étudiants qui utilisent un lecteur d'écran; il faut donc en tenir compte au moment de leur élaboration. Comme le souligne la National Federation of the Blind :

> L'obligation d'accommodement doit s'appliquer également à la conception des sites

Web que les étudiants devront consulter pour participer à un programme d'éducation à distance. Ces sites doivent donc être conçus en vue de les rendre facilement accessibles aux étudiants qui doivent en lire le contenu en les affichant en gros caractères ou au moyen d'un lecteur d'écran.

Les politiques d'admission des universités créent également des obstacles. Par exemple, certaines écoles professionnelles et d'études supérieures ne reconnaissent pas les grades décernés à la suite d'études à temps partiel[110]. Or, les étudiants handicapés sont plus susceptibles de poursuivre des études à temps partiel, de sorte que ces politiques représentent pour eux un obstacle considérable. D'après l'IDIA, « il faut normaliser les politiques et procédures d'admission à l'université en utilisant un langage inclusif afin de fournir des chances égales d'accès aux étudiants handicapés ».

Même se rendre à leurs cours peut être difficile pour les étudiants handicapés. L'absence de services de transport en commun fiables et accessibles peut représenter un obstacle à leur éducation[111], et faire en sorte qu'ils sont souvent en retard ou qu'ils manquent des cours. À moins de recevoir en temps voulu une aide suffisante ou une place dans une résidence, les étudiants handicapés pourraient être contraints de parcourir une longue distance pour aller à leurs cours tous les jours, et risquer la fatigue ou l'épuisement en conséquence.

Le refus d'accorder des adaptations peut empêcher certains étudiants de poursuivre leurs études. Plusieurs participants ont soulevé des inquiétudes concernant les collèges privés d'enseignement professionnel, qui donnent de la formation à un grand nombre d'adultes qui font leur entrée sur le marché du travail, ou qui veulent se perfectionner ou changer de carrière. Ces collèges, les universités privées et les organismes de réglementation professionnelle, comme tous les autres établissements postsecondaires, sont assujettis au *Code*. Ils sont tenus de fournir un traitement égal en matière de services, sans discrimination fondée sur un handicap. Cela signifie qu'ils doivent fournir des adaptations aux étudiants handicapés, dans la mesure où ils ne subissent pas de préjudice injustifié. Le coût des mesures d'adaptation ne peut être considéré comme entraînant un tel préjudice que s'il est assez élevé pour modifier profondément la nature de l'entreprise ou affecter sa viabilité[112]. Certains collèges privés d'enseignement professionnel négligent leur obligation de fournir des adaptations aux étudiants qui présentent une demande d'admission. Par exemple, la Société canadienne de l'ouïe a déclaré que certains étudiants sourds, devenus sourds et malentendants se sont fait dire qu'ils devaient obtenir eux-mêmes les services d'interprètes gestuels et de sous-titreurs en temps réel dans les collèges privés d'enseignement professionnel. Ces collèges sont régis par la *Loi sur les collèges privés d'enseignement professionne*[113]. Le surintendant des collèges privés d'enseignement professionnel a le pouvoir de refuser d'inscrire ou de renouveler l'inscription d'un collège dans un certain nombre de situations, notamment lorsque « la conduite antérieure de ses dirigeants ou administrateurs offre des motifs suffisants de croire que le collège privé d'enseignement professionnel ne sera pas exploité conformément à la loi et de façon intègre et honnête[114] ». Le Centre de la défense des personnes handicapées recommande à l'organisme gouvernemental qui régit ces établissements d'établir des exigences concernant l'obligation d'accommodement, afin que les étudiants handicapés ne soient pas contraints de

toujours lutter pour faire reconnaître leurs droits.

Financement

Contexte

Bon nombre des aspects touchant l'accès qui ont été soulevés lors des consultations avaient trait aux obstacles liés aux programmes et mécanismes de financement. Le gouvernement a mis sur pied divers programmes de financement destinés aux étudiants handicapés qui veulent poursuivre des études postsecondaires. Les mécanismes d'aide financière aux étudiants handicapés au palier postsecondaire sont complexes, car il existe une multitude de programmes aux montants et exigences d'admissibilité variables.

La *Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés* est destinée aux étudiants qui doivent assumer des coûts supplémentaires pour l'équipement et les fournitures dont ils ont besoin pour poursuivre des études postsecondaires en raison de leur handicap. Elle ne s'applique qu'à l'équipement et aux services spécialisés nécessaires pour poursuivre des études postsecondaires. Les dépenses non admissibles comprennent les services ou les adaptations fournis par l'établissement conformément à son obligation de fournir des adaptations aux personnes handicapées en vertu du *Code*[115], les dépenses remboursées par le Programme des appareils et accessoires fonctionnels, l'Assurance-santé ou la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (CSPAAT), de même que les droits de scolarité, les manuels et le logement.

Pour être admissibles, les étudiants doivent être inscrits à plein temps à un programme approuvé d'un établissement postsecondaire agréé. En règle générale, les études à plein temps représentent une charge de cours de 60 p. 100 ou plus, et de 40 p. 100 ou plus pour les étudiants handicapés.

Les étudiants qui ont un prêt du RAFEO en souffrance ou qui ont un rendement insatisfaisant perdront leur admissibilité à la Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés.

Les étudiants qui ne sont pas citoyens canadiens ou résidents permanents, ou qui viennent d'une autre province et n'ont pas habité en Ontario pendant au moins 12 mois consécutifs, ne sont pas admissibles.

La Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés comprend deux composantes :

- La Subvention canadienne pour études à l'intention des étudiants ayant une incapacité permanente du gouvernement fédéral (maximum de 8 000 $). Seuls les étudiants qualifiés qui ont présenté une demande au RAFEO sont admissibles à cette composante de la Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés.
- Une bourse du gouvernement de l'Ontario (maximum de 2 000 $). Les étudiants qui ne sont pas admissibles à un prêt peuvent quand même être admissibles à cette bourse. Pour déterminer l'admissibilité, les frais liés au

soutien nécessaire en raison du handicap entrent dans le calcul des coûts d'éducation admissibles dans le cadre de l'évaluation des besoins pour la portion de l'Ontario du prêt d'études intégré Canada-Ontario.

La Bourse d'études pour personnes handicapées est imposable et non remboursable.

La *Subvention canadienne pour études à l'intention des étudiants dans le besoin ayant une incapacité permanente* est un montant maximum de 2 000 $ versé uniquement pour les droits de scolarité et les frais de subsistance aux personnes handicapées qui demeurent dans le besoin après avoir reçu le prêt maximum du RAFEO.

La *Subvention canadienne pour études pour étudiants à temps partiel dans le besoin* est un montant maximum de 1 200 $ versé pour les dépenses liées à l'éducation des étudiants à temps partiel, y compris des étudiants handicapés, qui sont admissibles à un prêt d'études canadien pour les étudiants à temps partiel, qui ont des besoins financiers manifestes et qui sont incapables de poursuivre des études à plein temps. Cette subvention est offerte aux étudiants handicapés admissibles qui ont une charge de cours de 20 à 39 p. 100.

Le *Régime de bourses spéciales de l'Ontario (RBSO)* offre une bourse de 2 500 $ aux étudiants à temps partiel, y compris aux étudiants handicapés, qui sont incapables de poursuivre des études à plein temps et qui ont besoin d'argent pour payer leurs droits de scolarité, leurs manuels, etc. Les étudiants handicapés peuvent présenter une demande au RBSO et une demande de Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés, mais dans ce cas, ils ne seront admissibles qu'à la portion de l'Ontario d'au plus 2 000 $ de cette dernière bourse.

La *Bourse pour les étudiantes et étudiants handicapés fréquentant un établissement en dehors du Canada* est une aide financière fournie aux étudiants sourds, devenus sourds et malentendants qui fréquentent des établissements postsecondaires aux États-Unis et dont les frais d'éducation admissibles dépassent le maximum hebdomadaire du prêt d'études intégré Canada-Ontario.

Le gouvernement de l'Ontario fournit également aux établissements postsecondaires un financement direct pour les aider à respecter leur obligation de fournir des adaptations aux personnes handicapées. Le *Fonds pour l'accessibilité des étudiantes et étudiants handicapés* est une partie de la subvention de fonctionnement versée aux universités et aux collèges financés par les deniers publics pour les aider à respecter l'obligation que leur impose le *Code* de rendre leurs programmes et services accessibles aux étudiants handicapés. Il peut être affecté à des dépenses liées au fonctionnement de centres pour les étudiants handicapés, à l'achat d'appareils et accessoires fonctionnels et d'autres technologies, au perfectionnement professionnel et à des services contractuels de tuteurs, de preneurs de notes et d'évaluation. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités fournit également du financement pour l'achat de documents sur supports de substitution pour les étudiants aveugles et les étudiants qui ont une déficience visuelle et des difficultés d'apprentissage. Pour les étudiants sourds, devenus sourds ou malentendants, le gouvernement finance des services de soutien pour les personnes ayant une déficience auditive, administrés par le Collège George Brown de la

part des collèges de la région de Toronto, deux fonds d'interprétation pour les établissements postsecondaires de l'extérieur de Toronto, ainsi que services de soutien à l'éducation, administrés par la Société canadienne de l'ouïe, qui financent les coûts des adaptations nécessaires pour les étudiants à temps partiel.

En 2002, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités a annoncé le *Fonds pour l'amélioration des services*, une initiative unique visant à aider les étudiants de collège et d'université ayant des difficultés d'apprentissage à obtenir les services de spécialistes des stratégies d'apprentissage, des aides techniques et des technologies connexes. Ce fonds a été créé en réponse aux recommandations provisoires du Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage, constitué en 1997. Par l'entremise du Groupe d'étude, le gouvernement a affecté 30 millions de dollars sur cinq ans à des initiatives comprenant huit projets pilotes dans 13 collèges et universités de la province. Ces projets pilotes et les travaux du Groupe d'étude ont été considérés comme des modèles de pratiques exemplaires dans le domaine de l'éducation postsecondaire[116].

Les étudiants handicapés peuvent également être admissibles à un financement provenant de programmes non éducatifs, comme le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels géré par le ministère de la Santé, qui finance l'achat d'appareils et de fournitures nécessaires pour répondre aux besoins personnels, et non professionnels ou éducatifs des personnes handicapées, le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH), qui fournit de l'aide sociale pour les dépenses de subsistance et les dépenses personnelles ainsi qu'un soutien à l'emploi (qui ne s'applique pas aux droits de scolarité, aux manuels ou aux frais de déplacement), et le Programme de médicaments Trillium, qui aide à assumer le coût des médicaments vendus sur ordonnance.

Questions d'intérêt

Les préoccupations relatives à l'aide financière aux étudiants handicapés procèdent des hausses des droits de scolarité imposées depuis quelques années aux étudiants des établissements postsecondaires. Dans les universités ontariennes, ces droits ont plus que doublé de 1989-1990 à 1999-2000[117]. Ces hausses causent des difficultés à de nombreux étudiants, et particulièrement aux étudiants handicapés. Comme l'a souligné la National Federation of the Blind :

> Depuis cinq ans, les droits de scolarité ont considérablement augmenté en Ontario. Ils représentent un nouvel obstacle pour les étudiants qui ne viennent pas de familles aisées ou qui vivent dans une région de la province où il n'y a pas de collège ou d'université, et ils imposent un fardeau supplémentaire aux étudiants handicapés, qui doivent assumer des coûts supplémentaires en raison de leur handicap et pour qui il est souvent beaucoup plus difficile d'obtenir un emploi d'été.

En outre, le financement accessible aux étudiants handicapés n'a pas nécessairement augmenté parallèlement aux coûts de l'éducation postsecondaire. Par exemple, l'aide du POSPH est établie à 2 500 $ depuis plusieurs années. Ce montant suffit à peine à payer les droits de scolarité pour deux cours, les manuels et le déplacement.

Les étudiants à temps partiel doivent franchir plusieurs autres obstacles financiers. De nombreux étudiants handicapés poursuivent des études à temps partiel en raison de leur handicap, mais pour eux, une charge de cours à temps partiel équivaut à des études à plein temps. Le RAFEO tient compte de cette situation en reconnaissant qu'une charge de cours de 40 p. 100 représente des études à plein temps pour les étudiants handicapés. Cependant, il n'en va pas de même pour de nombreux autres services et programmes. Par exemple, comme l'ont souligné des participants aux consultations, les étudiants à temps partiel sont souvent inadmissibles aux régimes d'assurance-maladie pour étudiants. En outre, d'après le CCDI, les étudiants qui ont une charge de cours réduite pourraient finir par devoir payer des droits pour études à plein temps :

> Les politiques et pratiques varient d'un collège à l'autre et même d'un programme à l'autre au sein d'un même collège, mais les étudiants qui ont une charge de cours réduite doivent souvent payer des droits correspondant à une pleine charge. Même lorsque le collège accorde un remboursement pour les cours non suivis, ce montant est souvent inférieur aux droits que les étudiants devront payer pour reprendre ces cours plus tard, p. ex., à l'éducation permanente. Ainsi, une étudiante qui fait la moitié de son premier semestre maintenant et le reste plus tard pourrait payer deux fois plus qu'un étudiant non handicapé. Ces coûts supplémentaires alourdissent considérablement la dette des étudiants ou les empêche de finir leur programme d'études, ce qui nuit à leur accès à l'éducation postsecondaire.

De même, un certain nombre de participants ont fait remarquer que les bourses sont destinées surtout aux étudiants qui s'inscrivent à des études à plein temps à tous les cycles universitaires, de sorte que de nombreux étudiants handicapés n'y sont pas admissibles. La *Politique relative aux bourses d'études* de la Commission souligne l'importance des bourses d'études pour favoriser non seulement l'accès aux services d'éducation, mais également l'accès à l'emploi et à la formation supérieure. D'après cette politique :

> l'octroi de bourses d'études devrait toujours être fondé sur des facteurs tels que le mérite, les besoins financiers ou la spécialisation des récipiendaires, ou encore leur contribution exceptionnelle à la vie de leur établissement d'enseignement ou de la collectivité. Or, les bourses restrictives sont basées sur des critères discriminatoires qui, directement ou indirectement, influent sur l'accès aux possibilités d'études[118].

Les programmes provinciaux et fédéraux d'aide financière aux étudiants revêtent souvent une importance particulière pour les étudiants handicapés; comme l'a souligné l'un d'entre eux lors des consultations, il est souvent difficile pour ces étudiants d'occuper un emploi pendant leurs études, de sorte qu'ils dépendent dans bien des cas de l'aide du gouvernement pour poursuivre leurs études.

De nombreuses inquiétudes ont été soulevées pendant les consultations concernant la Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés. Cette bourse est particulièrement importante pour les étudiants handicapés car il s'agit du seul programme d'aide financière qui vise à favoriser l'accès égal aux services d'éducation pour ces étudiants

en assumant certaines dépenses qui ne leur incombent pas. Nombre de participants ont exprimé des préoccupations concernant les critères d'admissibilité à cette bourse, et notamment le fait que l'admissibilité au RAFEO est exigée, que l'étudiante ou l'étudiant doit avoir un handicap qui a fait l'objet d'un diagnostic, et que les étudiants qui ont des paiements en souffrance ou qui sont à découvert ne sont pas admissibles.

En ce qui concerne l'exigence selon laquelle une étudiante ou un étudiant doit être admissible au RAFEO pour recevoir une Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés, le Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage a souligné que « les exigences [de cette bourse] constituent un obstacle majeur pour de nombreux étudiants handicapés dont les parents pourraient assumer les droits de scolarité et les frais de subsistance, mais pas nécessairement tous les coûts supplémentaires liés au handicap ». Dans son rapport final, le Groupe d'étude recommande de ne pas faire reposer l'admissibilité à la Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés sur l'admissibilité au RAFEO, afin que tous les étudiants handicapés aient un accès égal aux bourses d'études. Pour les étudiants handicapés qui ne sont pas admissibles au RAFEO, les conséquences financières sont importantes, malgré l'existence d'autres programmes gouvernementaux. Ainsi, les responsables du Psychiatric Dis/Abilities Program de l'Université York soulignent que les étudiants admissibles au RAFEO peuvent recevoir une Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés d'un maximum de 10 000 $ pour les coûts liés à leur handicap, mais que ceux qui n'y sont pas admissibles et qui reçoivent de l'aide du POSPH ou la portion provinciale de la Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés ne peuvent recevoir que 2 000 $ pour assumer ces coûts.

Seuls les étudiants qui ont un handicap ayant fait l'objet d'un diagnostic sont admissibles à la Bourse, ce qui représente un obstacle pour les étudiants qui doivent payer eux-mêmes leur diagnostic. Ainsi, le Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage souligne que le diagnostic des difficultés d'apprentissage n'est pas remboursé par les régimes provinciaux d'assurance-santé ou d'évaluation, et que par conséquent, de nombreuses personnes qui éprouvent pareilles difficultés n'ont pas les moyens de recevoir un diagnostic complet[119]. Les règles, conditions préalables, politiques ou pratiques qui traitent de façon différente les personnes ayant un handicap non évident sont à première vue discriminatoires[120].

Les étudiants qui reçoivent un trop-versé du RAFEO à plusieurs reprises ne peuvent reprendre leurs études avant de l'avoir remboursé. Cette situation se produit souvent dans le cas des étudiants qui réduisent leur charge de cours après le début du semestre. Il n'existe aucun mécanisme qui permet de considérer le handicap comme un motif de réduction de la charge de cours. Comme l'a souligné le Centre de la défense des personnes handicapées, cette lacune est discriminatoire pour les étudiants ayant un handicap physique ou mental, qui sont plus susceptibles d'abandonner des cours. Dans ses observations, le Psychiatric Dis/Abilities Program de l'Université York souligne que cette politique ne reconnaît pas le caractère épisodique des maladies psychiatriques; par conséquent, les étudiants ayant une déficience psychiatrique peuvent se voir refuser l'accès à l'éducation postsecondaire.

Des inquiétudes ont également été formulées concernant les restrictions imposées aux types de services qui peuvent être financés. Par exemple, la Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés n'est pas accessible aux étudiants qui veulent fréquenter un établissement postsecondaire privé. En outre, dans ses observations, le Psychiatric Dis/Abilities Program de l'Université York s'est dit préoccupé par le fait que cette bourse ne couvre pas le coût des médicaments : « De nombreux étudiants ayant une déficience psychiatrique ont besoin de médicaments, notamment pour les aider à se concentrer pendant leurs cours. Ce soutien est tout aussi important que l'achat d'un ordinateur et de logiciels qui, lui, est visé par la bourse. »

La Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés, comme les autres bourses, est considérée comme un revenu imposable en vertu des lois fédérales sur l'impôt. Ce statut a été contesté à deux reprises sans succès. La cause *Wignall c. Canada (ministère du Revenu national)*[121] portait sur une plainte déposée en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Tribunal a conclu que cette règle fiscale, bien qu'elle puisse être considérée comme injuste, ne représentait pas un cas de discrimination sur le plan de la prestation d'un service. Cette décision a été portée en appel devant la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada. Dans une décision récente[122], la Cour canadienne de l'impôt a rejeté une contestation semblable fondée sur la *Charte*, concluant que le caractère imposable de la bourse ne représentait pas un traitement différentiel, et que le problème procédait du refus du fournisseur de services d'éducation de fournir les adaptations nécessaires sans frais au plaignant. Ces deux décisions démontrent qu'il pourrait être difficile pour les fournisseurs de services d'éducation d'obliger les étudiants à obtenir des bourses imposables pour obtenir l'accès à des services liés à leur handicap.

Enfin, la complexité de ces programmes qui se chevauchent peut poser des difficultés aux étudiants handicapés, qui ont peine à déterminer ce à quoi ils ont droit. Dans certains cas, les exigences des programmes sont contradictoires. Le comité consultatif communautaire sur le handicap de la ville de Toronto a donné comme exemple le travail d'été. Le RAFEO s'attend à ce que les étudiants contribuent au coût de leur éducation en trouvant un emploi à temps partiel ou un emploi d'été, par exemple. Or, les étudiants qui reçoivent de l'aide financière du POSPH ne peuvent dépasser un certain nombre d'heures de travail.

Dans l'arrêt *Eldridge*[123], la Cour suprême du Canada a statué que dans la prestation de leurs services, les gouvernements doivent prendre des mesures positives pour s'assurer que les membres de groupes défavorisés, comme les personnes handicapées, ont un accès égal à ces services, sous réserve de la norme du préjudice injustifié. La Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés étant un de ses programmes, le gouvernement doit la rendre inclusive et tenir compte des besoins de tous les étudiants handicapés. Si les exigences de cette bourse ont un effet négatif sur les étudiants qui ont certains handicaps, il pourrait y avoir infraction au *Code*. En outre, les mesures d'adaptation universelles, qui ne tiennent pas compte des besoins uniques et particuliers des personnes handicapés, sont probablement inadéquates.

D'après le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission, lorsque des sources extérieures de financement pour les coûts liés aux adaptations (comme la Bourse pour étudiantes et étudiants handicapés) sont accessibles aux personnes handicapées, le fournisseur de services peut s'attendre à ce que ces sources soient utilisées en premier. Cependant, elles doivent répondre le mieux possible aux besoins d'adaptation de la personne, et notamment respecter sa dignité. C'est d'abord à l'établissement postsecondaire qu'incombent les mesures d'adaptation. Par exemple, dans la cause *Howard v. University of British Columbia*[124], le plaignant, qui était sourd, voulait obtenir son brevet d'enseignement de l'Université de la Colombie-Britannique. Pour ce faire, il avait besoin de services d'interprétation pendant les cours, ce qui aurait coûté 9 000 $ pour les cours préalables et 40 000 $ pour le programme d'études en tant que tel. Il n'a pu obtenir de financement auprès des services de réadaptation professionnelle du gouvernement. L'Université lui a versé 1 000 $ pour les frais d'interprétation, et il a obtenu un prêt-subvention auprès du ministère de l'Éducation supérieure. Incapable d'obtenir tout le financement nécessaire, il a dû abandonner le programme. Devant le Tribunal, l'Université a soutenu que le financement des services d'interprétation incombait non à elle mais au gouvernement; le Tribunal a jugé que le refus de fournir ces services revenait à refuser l'accès aux services d'éducation de l'Université. Le Tribunal a souligné que le plaignant aurait pu alléguer que le gouvernement avait fait preuve de discrimination à son endroit parce qu'il ne finançait pas suffisamment les services d'interprétation, mais que cela ne soustrayait pas l'Université à ses responsabilités. Le Tribunal a conclu qu'il serait coûteux pour l'Université de financer les services de ce genre à même ses fonds discrétionnaires, mais que l'Université n'avait pas démontré que la prestation de services d'interprétation au plaignant aurait gravement nui à ses activités.

MESURES À PRENDRE

Établissements postsecondaires

(1) Rédiger des plans d'accessibilité qui, en plus de respecter les exigences de la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario* :

- établissent des objectifs, énumèrent les étapes à franchir et rendent compte des progrès réalisés en vue d'appliquer les principes du design inclusif, de l'élimination des obstacles, de l'adoption de mesures d'adaptation idéales, appropriées et provisoires pour répondre aux autres besoins, de l'individualisation, de la confidentialité et du partage des responsabilités dans le processus d'adaptation. Les plans d'accessibilité devraient également rendre compte des politiques, procédures et mécanismes de mise en œuvre, de contrôle, d'éducation et de formation, de participation, de résolution des différends et de responsabilisation;
- comprennent des échéanciers, des mesures du rendement et des mécanismes de responsabilisation;
- respectent la dignité et le droit à l'intégration et à la participation des étudiants handicapés au processus de planification et de mise en œuvre des mesures d'accessibilité.

(2) Les établissements postsecondaires privés, y compris les collèges privés d'enseignement professionnel, les universités privées et les organismes de réglementation professionnelle devraient également élaborer et publier des plans d'accessibilité qui répondent à la définition élargie d'accessibilité exposée ci-dessus, comprennent des échéanciers, des mesures du rendement et des mécanismes de responsabilisation, prévoient des mécanismes de contrôle et d'examen, et sont élaborés selon un processus qui respecte la dignité et le droit à l'intégration et à la pleine participation des personnes handicapées.
(3) Les établissements postsecondaires devraient revoir leurs politiques relatives aux étudiants à temps partiel en vue de déterminer et d'éliminer les obstacles aux étudiants handicapés.

Gouvernement

(1) Examiner les programmes d'aide financière aux étudiants pour s'assurer que leurs exigences ne représentent pas des obstacles directs pour les étudiants handicapés ou une forme de discrimination contre eux, et que ces étudiants peuvent accéder au moment voulu à des adaptations appropriées.
(2) S'assurer que les étudiants handicapés sont renseignés sur les programmes qui leur sont destinés en temps voulu, au moyen de méthodes efficaces et dans le respect de leur dignité.
(3) Obliger les collèges privés d'enseignement professionnel à préparer et à publier des plans d'accessibilité comme condition d'inscription. Ces plans devraient répondre à la définition élargie d'accessibilité exposée ci-dessus, comprendre des échéanciers, des mesures du rendement et des mécanismes de responsabilisation, prévoir des mécanismes de contrôle et d'examen, et être élaborés selon un processus qui respecte la dignité et le droit à l'intégration et à la pleine participation des personnes handicapées.

La discrimination fondée sur le handicap et sur d'autres motifs

Comme nous l'avons mentionné dans la première section du présent rapport, les étudiants handicapés peuvent également faire partie de groupes qui font souvent l'objet de discrimination fondée sur des motifs autres que le handicap. La discrimination ne peut être bien comprise que si elle est envisagée dans son contexte.

Par exemple, les chefs de famille monoparentale handicapés peuvent voir leurs possibilités d'éducation limitées par des facteurs autres que leur handicap, notamment l'absence de services de garde d'enfants subventionnés. Certaines personnes handicapées des Premières nations du Nord pourraient devoir abandonner le réseau de soutien de leur collectivité pour accéder à des programmes d'éducation spécialisés dans le Sud de la province. Des participants aux consultations ont d'ailleurs souligné que les étudiants autochtones sont plus susceptibles d'être considérés comme handicapés alors qu'ils ne le sont pas, ou de voir leur handicap mal identifié, et de se voir refuser l'accès à l'éducation postsecondaire en conséquence :

> Des membres d'un centre pour étudiants autochtones ont affirmé lors d'une

réunion tenue récemment que les conseils scolaires avaient renvoyé à un CIPR la totalité de leurs étudiants autochtones de niveau postsecondaire. Pour eux, cette pratique leur apparaissait fondée sur des préjugés, voire raciste, car elle s'appuyait sur des différences culturelles et la nécessité de suivre des cours d'ALS pour justifier des placements injustifiés mais essentiellement obligatoires dans des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté.

L'IDIA a soulevé des inquiétudes concernant les conséquences du test d'anglais langue étrangère (Test of English as a Foreign Language, TOEFL) sur les personnes qui ont un trouble du langage ou dont la langue maternelle est le langage gestuel. Toute personne dont la langue maternelle n'est pas l'anglais, qui n'a pas fréquenté un établissement d'enseignement canadien au cours des trois dernières années et qui veut étudier en Ontario doit passer le TOEFL. D'après l'IDIA, aucune disposition n'est prise pour fournir des adaptations aux personnes handicapées dont le handicap pourrait nuire à leur rendement au test et s'assurer que leur rendement est évalué de façon équitable.

Le Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage a relevé des problèmes de discrimination fondée sur le sexe chez les étudiants ayant des difficultés d'apprentissage; ainsi, les filles et les femmes auraient accès à moins de possibilités d'éducation. Des projets pilotes menés par le Groupe d'étude au palier postsecondaire ont donné des résultats positifs allant d'une plus grande ouverture à l'accès direct aux services.

MESURES À PRENDRE

Établissements postsecondaires

(1) Les établissements postsecondaires devraient prendre des mesures en vue de cesser d'administrer, dans le cadre des procédures d'admission, des tests qui ne sont pas adaptés aux étudiants handicapés et qui portent atteinte à leur vie privée. Dans les programmes de formation sur les handicaps destinés au personnel et au corps professoral, les établissements devraient inclure des notions intersectionnelles.

Fournisseurs de tests

(2) Les fournisseurs de tests devraient mettre en œuvre des politiques et procédures pour faire en sorte que les étudiants handicapés reçoivent des adaptations appropriées, qui respectent leur dignité et leur vie privée, dans le cadre des tests.

Attitudes négatives et stéréotypes

Les participants aux consultations ont fait état de problèmes persistants dans les établissements postsecondaires concernant des attitudes négatives et stéréotypes à l'égard des étudiants handicapés. D'après l'IDIA :

> Les universités ont délégué aux bureaux de soutien aux étudiants handicapés la responsabilité de faire de la sensibilisation et de favoriser une meilleure compréhension des personnes handicapées. Or, un personnel limité et la hausse du nombre d'étudiants leur compliquent la tâche. Ainsi, certains membres du corps professoral ne sont pas aussi bien informés qu'ils le devraient sur les mythes et stéréotypes concernant les étudiants handicapés. Ces lacunes donnent lieu à des commentaires comme « ces étudiants n'ont pas de difficultés d'apprentissage; ils sont paresseux et passent trop de temps à regarder la télévision ».

D'après un participant, les étudiants dont le handicap n'est pas évident doivent franchir des obstacles particuliers. « Quand ils demandent de l'aide, les étudiants ayant un handicap invisible se font souvent poser des questions dégradantes, par exemple, "Qu'est-ce que vous avez? Vous avez l'air normale". » Dans ses observations, le CCDI a souligné qu'une « sensibilisation insuffisante du corps professoral aux handicaps et aux questions connexes peut donner lieu à de la discrimination dans l'évaluation du rendement des étudiants et faire en sorte que les professeurs sont moins enclins à accorder des adaptations ». D'après la Learning Disabilities Association of Ontario (LDAO) :

> Les étudiants qui ont des difficultés d'apprentissage doivent souvent composer avec des attitudes négatives dans les établissements postsecondaires, où souvent, le corps professoral ne comprend pas que ces étudiants peuvent obtenir de tout aussi bons résultats que les étudiants non handicapés, dans la mesure où ils ont accès à des adaptations appropriées.

Les participants aux consultations ont mentionné un certain nombre de stratégies pour faire face à ces problèmes. En premier lieu, une sensibilisation au handicap devrait être un élément obligatoire des cours de formation professionnelle dispensés à tous les enseignants et professeurs. En deuxième lieu, cette formation ne devrait pas incomber uniquement aux bureaux des services aux étudiants handicapés; elle devrait être intégrée dans les activités générales de perfectionnement du corps professoral et du reste du personnel, et être offerte continuellement tout au long de l'année. Enfin, la Commission pourrait jouer un rôle important en élaborant et en diffusant des lignes directrices claires sur les rôles et responsabilités du corps professoral et du reste du personnel. Dans ses observations, le CCDI formule cette recommandation :

> Les lignes directrices pourraient souligner l'obligation du corps professoral de respecter la dignité et la vie privée des étudiants handicapés, et de suivre les recommandations sur les adaptations à fournir en vertu des politiques et procédures de l'établissement. Par exemple, en parlant du handicap d'une étudiante en classe ou à d'autres étudiants, en divulguant des renseignements personnels sur le handicap d'un étudiant à d'autres professeurs ou employés sans son autorisation, en laissant des documents sur le handicap d'une étudiante dans un endroit public ou à la vue des passants ou lors de discussions générales sur le handicap où des étudiants particuliers sont donnés en exemples, les professeurs ne respectent pas la vie privée et la dignité des étudiants handicapés.

MESURES À PRENDRE

Établissements postsecondaires

(1) Prendre des mesures pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies appropriées d'éducation à l'intention du corps professoral et du reste du personnel concernant les questions liées au handicap.

Processus d'adaptation

Contexte

Le processus d'adaptation pour les étudiants handicapés de niveau postsecondaire peut être complexe. Il n'est pas assujetti aux mêmes règles légales qu'aux paliers élémentaire et secondaire; il est régi par la *Charte canadienne des droits et libertés* et par le Code. Ce processus doit donc répondre aux normes établies dans le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission : il doit respecter la dignité des personnes handicapées; envisager et évaluer chaque personne séparément et lui fournir les adaptations dont elle a besoin; et favoriser l'intégration et la pleine participation des personnes handicapées. Le processus d'adaptation est fondé sur la responsabilité, que partagent tous les intervenants, de s'engager dans un dialogue franc sur les adaptations et d'obtenir l'aide d'experts au besoin.

Les établissements postsecondaires ont adopté un large éventail de méthodes et de mécanismes en vue de répondre à ces obligations. En outre, comme nous l'avons mentionné dans la section précédente sur le financement, le financement des adaptations fournies aux étudiants de palier postsecondaire est assuré par l'entremise d'une foule de programmes aux liens complexes.

En Ontario, tous les établissements postsecondaires financés par les deniers publics sont dotés d'un centre ou d'un bureau des services aux étudiants handicapés[125]. Cependant, les modèles de prestation des services varient considérablement. Certains fournissent des adaptations pour les tests et les examens, distribuent des manuels sur supports de substitution, et fournissent des services d'orientation professionnelle et de counseling d'emploi. D'autres ont adopté une méthode de prestation plus décentralisée et jouent le rôle d'experts dans le domaine du handicap, communiquent avec d'autres départements du campus et contribuent aux mesures prises pour rendre l'établissement plus accessible à tous les étudiants, tout en partageant le soutien des étudiants avec d'autres départements. Bien que l'ouverture des bureaux des services aux étudiants handicapés ait représenté un progrès très positif en vue d'assurer l'accès des étudiants handicapés et de leur fournir des adaptations, ces bureaux ne permettent évidemment pas aux établissements postsecondaires de répondre à toutes leurs obligations à l'égard de ces étudiants en vertu du *Code*.

Accès à l'information

Il peut être difficile pour les étudiants de trouver les services et le soutien dont ils ont besoin en raison de leur complexité et de leur variété, surtout pour les étudiants qui connaissent les processus d'adaptation beaucoup plus structurés des paliers élémentaire et secondaire. D'après l'IDIA, « les systèmes ont une telle envergure que l'on risque de se perdre dans une immense bureaucratie ». Selon le CCDI :

> Il n'est pas rare que plusieurs ministères s'occupent de différents aspects de l'éducation d'une étudiante ou d'un étudiant; leurs politiques et règles contradictoires sont non seulement difficiles à saisir, mais elles peuvent également avoir des conséquences négatives pour les étudiants handicapés.

Le CCDI recommande donc aux ministères d'harmoniser la prestation des programmes aux étudiants handicapés pour éviter que ceux-ci ne soient défavorisés parce qu'ils ont besoin des services de plusieurs ministères ou parce qu'ils relèvent d'un ministère plutôt que d'un autre. En ce qui concerne la prestation des services dans les établissements postsecondaires, l'IDIA est d'avis qu'il serait très avantageux pour les étudiants handicapés d'envisager l'adoption de normes provinciales.

Dans ses observations, l'Université York a affirmé qu'il existait peu de documentation sur les pratiques exemplaires relativement aux adaptations à fournir aux étudiants handicapés au palier postsecondaire, d'autant plus que les connaissances scientifiques et théoriques sur certaines formes de handicap évoluent continuellement.

L'Université York a également soutenu que le processus d'adaptation lui causait des problèmes logistiques. Ainsi, les décisions quant au financement doivent souvent être prises longtemps avant que l'Université ne sache combien d'étudiants auront besoin d'adaptations en raison de leur handicap ou ne soit informée de la nature des besoins à combler à ce titre. Sans égard aux questions de financement, l'Université a besoin de délais suffisants pour s'assurer que les adaptations seront à la disposition des étudiants lorsqu'ils en auront besoin.

Résolution des différends

Un certain nombre de participants ont soulevé des questions relatives à la résolution des différends qui surviennent, par exemple, lorsqu'une étudiante ou un étudiant et un membre du corps professoral ne s'entendent pas sur une adaptation liée à un handicap. Les procédés de résolution des différends varient d'un établissement à l'autre; cependant, en règle générale, ils sont moins structurés qu'aux paliers élémentaire et secondaire. Deux questions ont été soulevées quant aux procédés de résolution des différends pour les questions liées aux adaptations : la rapidité des procédés et le fardeau de la preuve.

En ce qui concerne la rapidité, on a souligné que dans certains cas, la résolution des différends s'échelonne sur une longue période. Ainsi, d'après le Centre de la défense des personnes handicapées :

> Les procédures et processus de traitement des plaintes dans les collèges et universités nécessitent beaucoup de temps. Nous avons reçu des appels d'étudiants qui ont perdu leur droit de porter plainte devant la Commission pour discrimination fondée sur un handicap parce que trop de temps s'était écoulé. La Commission et les établissements devraient examiner cette question procédurale pour s'assurer que les étudiants ne perdent pas leur droit de recours devant la Commission[126].

En ce qui concerne le fardeau de la preuve, des participants ont souligné que dans les faits, certains étudiants sont tenus de prouver que les adaptations qu'ils demandent sont conformes à la *Charte* et au *Code* et ne donneraient lieu en aucun cas à un préjudice injustifié. Or, dans son document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, la Commission précise clairement qu'en cas de différend concernant une adaptation proposée, il revient au fournisseur de services de démontrer qu'il subirait un préjudice injustifié. L'étudiante ou l'étudiant qui demande une adaptation n'a pas à prouver que celle-ci *n'entraînerait* pas un préjudice injustifié[127].

Les procédures de règlement des différends qui sont inefficaces ou nécessitent trop de temps pourraient représenter un manquement à l'obligation d'accommodement.

Confidentialité

La protection des renseignements personnels est un facteur important dont il faut tenir compte dans le processus d'adaptation. D'après le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, les personnes handicapées ne sont pas systématiquement tenues de divulguer des renseignements personnels ou confidentiels. Elles devraient divulguer au fournisseur des adaptations uniquement les renseignements qui portent sur leurs besoins, restrictions et limites. La documentation sur les besoins justifiant la demande d'adaptation ne devrait être fournie qu'aux personnes qui ont besoin d'en prendre connaissance.

Pendant le processus de consultation, des inquiétudes ont été soulevées quant à la confidentialité. L'obligation d'accommodement ne s'applique qu'aux besoins connus. Lorsqu'une personne handicapée demande une adaptation, le fournisseur a le droit de vérifier si elle a effectivement un handicap, ainsi que la nature et la portée des restrictions ou limites pertinentes. Des rapports d'experts pourraient se révéler utiles pour déterminer l'adaptation la plus appropriée pour une étudiante ou un étudiant handicapé.

Pour éviter l'étiquetage ou les stéréotypes, il est essentiel de protéger ces renseignements. Plusieurs participants aux consultations ont suggéré que le bureau des services aux étudiants handicapés des établissements conserve à titre confidentiel les documents concernant la vérification des handicaps ainsi que la nature et la portée des restrictions et limites. Ces renseignements devraient être divulgués uniquement aux membres du corps professoral ou du reste du personnel qui en ont besoin, au gré de l'étudiante ou de l'étudiant. Selon le CCDI :

> La divulgation du type de handicap peut donner lieu à un étiquetage et à des stéréotypes, mais elle peut également aider le personnel enseignant à comprendre

les besoins des étudiants en matière d'apprentissage. Bon nombre des pratiques en matière d'adaptation qui sont employées dans le cas des étudiants de collège sont fondées sur des études et des pratiques d'intervention axées sur certains types de handicaps; ainsi, il est important de connaître le type de handicap pour déterminer les adaptations et les services qui seraient les plus avantageux. Cependant, les bureaux des services aux étudiants handicapés reconnaissent souvent que la décision de divulguer des renseignements au personnel enseignant concernant le type de handicap ne relève pas d'eux mais bien des étudiants concernés. C'est donc l'étudiante ou l'étudiant, ou le bureau des services aux étudiants handicapés avec le consentement éclairé de l'étudiante ou de l'étudiant, qui devrait divulguer des renseignements sur le handicap au personnel enseignant ou autre. En l'occurrence, le consentement est éclairé lorsque les risques et les avantages de la divulgation du type de handicap ont été expliqués.

La Commission a de sérieuses réserves quant à la divulgation de renseignements sur le handicap, notamment sur les adaptations accordées, dans les relevés de notes et les formules de résultats de tests d'admission ou d'inscription. Par exemple, le CCDI, dans ses observations, souligne que dans le cas du test d'admission dans les écoles de droit (Law School Admissions Test, LSAT), les relevés de notes des personnes qui ont reçu des adaptations indiquent que le test n'a pas été suivi dans des conditions normales, et que les résultats doivent donc être interprétés avec une grande prudence. Cette mention divulgue aux écoles de droit le handicap de la personne en plus de remettre en cause implicitement la validité de la note qu'elle a obtenue. La décision d'accorder ou non l'admission pourrait donc être fondée sur des renseignements tendancieux.

MESURES À PRENDRE

Établissements postsecondaires

(1) Collaborer en vue d'élaborer et de partager des pratiques exemplaires concernant la prestation de services et le soutien aux étudiants handicapés.

(2) Élaborer et mettre en œuvre des procédures de règlement des différends concernant les demandes d'adaptation qui soient conformes au *Code* et au document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement.*

(3) Adopter et communiquer au corps professoral et au reste du personnel des établissements des lignes directrices sur la protection des renseignements personnels concernant les étudiants handicapés qui soient conformes au *Code* et au document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement.*

(4) Prendre des mesures en vue de ne plus recourir à des procédures d'admission qui reposent sur les résultats de tests administrés sans fournir d'adaptation aux étudiants handicapés ou protéger les renseignements personnels qui les concernent.

Adaptations appropriées

Définition d'adaptation appropriée

Contexte

Au palier postsecondaire, un large éventail de mesures d'adaptation est offert aux étudiants handicapés, notamment :

- adaptations visant à améliorer l'accessibilité physique des installations, y compris les classes, les centres de ressources et les résidences;
- technologies fonctionnelles ou formation en vue de leur utilisation;
- services de soutien, comme des évaluations ou des conseils sur les stratégies d'apprentissage;
- soutien en classe; p. ex., services de preneurs de notes;
- modifications aux méthodes d'évaluation; p. ex., plus de temps pour les tests, autres formes d'examen.

Les consultations ont révélé un débat en cours entre les intervenants au sujet de l'opportunité de diverses formes d'adaptations, sous le thème de la « liberté d'enseignement » ou de l'« intégrité de l'enseignement ». Par exemple, d'après l'Université York :

> Même lorsque des mesures d'adaptation sont prises, on craint qu'il reste des obstacles qui seront impossibles à surmonter à moins de remettre en question de façon injustifiée l'intégrité de l'enseignement dispensé par l'Université. Les programmes d'études sont établis par des personnes qui déterminent les connaissances nécessaires pour maîtriser une matière ou un domaine, et qui établissent également le niveau de maîtrise des programmes à des fins d'évaluation. Ainsi, la liberté d'enseignement et l'intégrité de l'enseignement empêchent l'assouplissement des programmes d'études ou des normes universitaires en vue de fournir des adaptations aux personnes handicapées.

Par contre, dans ses observations, le Centre de la défense des personnes handicapées souligne que « la notion de liberté de l'enseignement est en fait une doctrine conçue pour protéger les universitaires contre la censure. Les normes universitaires remplissent un rôle légitime, mais elles demeurent assujetties aux lois sur les droits de la personne. »

Liberté de l'enseignement

La Commission est d'avis que « la liberté de l'enseignement n'est pas liée à l'obligation d'accommodement et ne devrait pas constituer un moyen de défense en regard de mesures d'adaptation pour les personnes handicapées[128] ». La liberté d'enseignement vise à protéger les établissements d'éducation supérieure dans leur rôle particulier de favoriser la recherche et l'expression libres de la vérité. Dans ce sens, elle est associée surtout à la liberté de recherche et d'expression dans l'enseignement. Il est rare qu'une

adaptation liée à un handicap porte atteinte à la liberté d'enseignement. Dans ses observations, le CCDI donne l'exemple d'une étudiante dont le handicap l'oblige à enregistrer les exposés sur magnétophone, et dont les professeurs sont préoccupés du fait qu'elle obtient ainsi une copie non autorisée de leurs idées. Or, cette adaptation a pour but de permettre à l'étudiante de profiter des exposés au même titre que les autres étudiants. Elle n'a donc pas le droit d'utiliser ces enregistrements à d'autres fins, pas plus que les autres étudiants n'ont le droit d'utiliser leurs notes manuscrites à d'autres fins.

Intégrité de l'enseignement

Les questions entourant l'intégrité de l'enseignement sont plus complexes. Dans ce contexte, il s'agit du maintien des normes relatives aux programmes d'études, à l'évaluation et au rendement des étudiants. On craint que la modification des programmes ou des méthodes d'évaluation n'assouplisse les normes. Par exemple, l'IDIA souligne dans ses observations que « les professeurs peuvent déterminer que l'utilisation d'aide-mémoire ou de sommaires ainsi que les tests et examens oraux ou faits à la maison pourraient constituer des adaptations inacceptables, parce que ces adaptations ne sont pas compatibles avec les tests ou examens en question ». L'Université York a affirmé que « les adaptations prévues doivent permettre au corps professoral de déterminer avec certitude que l'étudiante ou l'étudiant peut respecter les normes du programme et faire l'objet d'une évaluation appropriée et équitable, conformément aux normes de l'Université ». Selon le Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage, le recours à des adaptations appropriées ne remet pas en cause l'intégrité des programmes d'études ou des normes sur lesquelles reposent ces programmes ou les cours. Une adaptation appropriée n'a pas pour effet d'abaisser les normes ou les résultats, mais plutôt de permettre à l'étudiante ou à l'étudiant de répondre aux exigences essentielles du programme, avec ses normes et résultats d'origine, bien que la façon dont l'étudiante ou l'étudiant démontre sa maîtrise du sujet, ses connaissances et ses compétences puisse être différente.

D'après le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission, les mesures d'adaptation ont pour but de favoriser l'intégration et la pleine participation des personnes handicapées dans la vie sociale. Il faut éviter les obstacles ou les éliminer, afin que les personnes handicapées puissent accéder à leur environnement et en profiter en respectant les mêmes exigences et obligations que toute autre personne, dans le respect de leur dignité et sans empêchement. Ainsi, les adaptations, dans les établissements postsecondaires, ont pour but de fournir à tous les étudiants des chances égales de profiter des mêmes avantages et privilèges et de répondre aux mêmes exigences en matière d'éducation. Compte tenu de ces principes, une adaptation est considérée comme appropriée lorsqu'elle donne des chances égales de parvenir au même niveau de rendement ou de profiter du même niveau d'avantages et de privilèges que les autres, ou si elle est proposée ou adoptée en vue de créer des chances égales et de répondre aux besoins liés au handicap de la personne.

Pour déterminer si une adaptation est appropriée, il faut commencer par analyser le droit particulier à l'éducation qui est en cause, et qui varie selon la nature du service d'éducation fourni. Par exemple, aux paliers élémentaire et secondaire, le droit à l'éducation est garanti par la loi. Tous les enfants ont le droit de développer leurs capacités et leurs talents. Les objectifs de l'éducation postsecondaire sont différents, et peut-être de moins grande portée; le droit à l'éducation postsecondaire pourrait donc être défini différemment.

La prochaine étape consiste à déterminer ce que sont les obligations ou les exigences essentielles inhérentes à l'exercice de ce droit. Les tribunaux judiciaires et administratifs n'ont pas beaucoup commenté sur la nature de ces exigences essentielles, mais ils les ont qualifiées notamment d'indispensables, de vitales et de très importantes. Ainsi, c'est après une analyse approfondie, et non à la légère, qu'il faut déterminer qu'une exigence est essentielle. Il en va ainsi des exigences des cours et des normes. Par exemple, la maîtrise des aspects de base d'un programme d'études pourrait fort bien constituer une exigence essentielle. Par contre, il est beaucoup moins probable que la maîtrise d'un médium particulier (p. ex., la communication orale) soit jugée essentielle, à moins qu'elle ne soit une exigence « vitale » de ce programme.

Les éducateurs doivent procurer aux étudiants des adaptations pour leur permettre de répondre à ces exigences essentielles, dans la mesure où ils ne subissent pas de préjudice injustifié.

Design universel

Dans la conception des programmes d'éducation, les éducateurs doivent suivre les principes du design universel, c'est-à-dire que les programmes de cours et les méthodes de prestation et d'évaluation devraient être conçus de façon inclusive dès le début. Pour ce faire, il pourrait être nécessaire de prévoir pour les étudiants une variété de moyens de démontrer leurs connaissances et compétences, par exemple, en leur donnant la possibilité de rédiger une dissertation ou de faire un exposé. On pourrait aussi mettre à profit la technologie, notamment en rendant des documents accessibles en ligne, ou en sélectionnant des logiciels compatibles avec les lecteurs d'écran. Avant d'offrir des cours en ligne, sur le Web ou sur cédérom, il faut régler dès le départ, à l'étape de la conception, les questions d'accessibilité. Le design universel peut se révéler avantageux pour tous les étudiants, et non seulement les étudiants handicapés. La LDAO recommande aux éducateurs d'intégrer les principes du design inclusif dans leurs méthodes d'enseignement afin de faciliter l'apprentissage pour tous les apprenants non traditionnels ainsi que pour les étudiants handicapés. Même s'ils appliquent systématiquement ces principes, les éducateurs devraient tenir compte du fait qu'un traitement différentiel pourrait toujours s'imposer dans certaines circonstances afin de procurer des chances égales de profiter des mêmes avantages et privilèges et de répondre aux exigences essentielles du milieu d'apprentissage.

Accès aux adaptations

Même lorsque l'on s'entend pour considérer une adaptation comme étant appropriée, il est parfois difficile d'y accéder. Par exemple, il arrive que les étudiants aient peine à découvrir les services et le soutien qui sont à leur disposition. Comme l'a souligné un étudiant :

> Les étudiants comme nous ne devraient pas avoir à jouer au détective pour trouver les services qui sont à notre disposition en dehors de l'école, dans la collectivité, et ce à quoi nous avons droit. En ce qui me concerne, j'ignorais que j'avais droit aux services que je reçois actuellement. Je pensais que c'était ma faute et que je n'avais qu'à m'adapter à ça.

Même lorsque des adaptations sont offertes, elles ne le sont pas toujours au bon moment. Par exemple, un certain nombre d'intervenants ont fait part de leurs inquiétudes concernant l'accessibilité de manuels sur des supports de substitution. Le *Rapport du groupe de travail sur l'accès à l'information pour les Canadiennes* et les Canadiens incapables de lire les imprimés souligne que l'accès à ces supports varie considérablement selon l'établissement postsecondaire, sans égard aux besoins. Il précise également que le Canada est le seul membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à ne pas financer la production systématique de documents sur supports de substitution multiples[129]. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités de l'Ontario dispose d'un fonds pour les services de transcription depuis 1983 pour appuyer la production de documents imprimés sur supports de substitution : braille, bandes sonores, gros caractères, cédéroms. Cependant, le financement n'a pas augmenté parallèlement à la demande, qui est sans cesse croissante. La National Federation of the Blind a déploré le fait que de nombreux professeurs des établissements postsecondaires dressent leurs listes de lectures obligatoires à la dernière minute avant le début des cours, et que les librairies attendent souvent après le début du semestre avant d'acheter des manuels, ce qui place dans une situation très difficile les étudiants aveugles qui doivent faire transcrire ces ouvrages sur un support de substitution. Cet organisme a recommandé aux établissements postsecondaires d'obliger leurs professeurs à dresser leurs listes d'ouvrages assez tôt pour que la transcription soit effectuée à temps. Le CCDI et l'IDIA recommandent que les éditeurs de manuels soient tenus de livrer leurs ouvrages sur supports de substitution en temps opportun.

Des inquiétudes semblables ont été formulées quant à l'accessibilité de documents de cours sur supports de substitution au moment opportun.

En outre, la pénurie générale de transcripteurs, d'interprètes et d'autres professionnels aidants représente un obstacle, même lorsqu'on dispose des ressources financières nécessaires pour fournir leurs services aux étudiants. Ce problème est encore plus grave dans certaines régions du Nord de l'Ontario. Ainsi, la Société canadienne de l'ouïe a souligné que les étudiants du Nord ont de la difficulté à obtenir les services

d'interprètes, et peuvent être contraints à déménager dans le Sud de la province pour cette raison. Selon le Huron-Superior Catholic District School Board :

> Dans le Nord de l'Ontario, il y a une liste d'attente de deux ans pour se faire évaluer par un psychologue. Or, de nombreux établissements ont besoin d'un rapport d'évaluation psychologique récent avant que l'étudiante ou l'étudiant n'entame ses études postsecondaires. Sans ce document, l'étudiante ou l'étudiant se voit refuser l'accès au soutien ou doit subir un long processus d'évaluation, souvent aux frais de sa famille.

MESURES À PRENDRE

Établissements postsecondaires

(1) Encourager les éducateurs à adopter les principes du design universel dans l'élaboration des cours et dans leurs méthodes d'enseignement et d'évaluation.

(2) S'assurer que le personnel de soutien et le corps professoral respectent les exigences du *Code* et du document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* en ce qui concerne les adaptations appropriées.

Gouvernement

(3) Des subventions fédérales et provinciales devraient être versées uniquement aux éditeurs qui publient leurs ouvrages sur supports de substitution au même moment que dans le format traditionnel.

Éditeurs de manuels

(4) Se conformer à leurs obligations en tant que fournisseurs de services en vertu du *Code* en veillant à ce que les textes soient publiés dans le format traditionnel et sur supports de substitution.

Norme du préjudice injustifié

Comme nous l'avons déjà mentionné, le fait qu'une adaptation soit « appropriée » est un facteur totalement distinct et indépendant du fait qu'elle soit susceptible de causer un préjudice injustifié. Dans le cas d'une adaptation qui serait appropriée mais qui causerait un préjudice injustifié, le fournisseur doit envisager son implantation progressive ou à une date ultérieure, une adaptation de rechange ou une adaptation provisoire[130].

Le seuil au-delà duquel il existe un préjudice injustifié est élevé afin que l'objet du *Code* soit respecté. D'après la LDAO :

> En tant que société fondée sur la compassion, nous devons nous assurer que tous les membres vulnérables de la société jouissent d'un accès garanti aux services, au soutien et aux adaptations dont ils ont besoin pour surmonter les conséquences négatives de cette vulnérabilité. En ce qui concerne la formation des étudiants

> handicapés, la société a l'obligation de les aider à parvenir à l'autonomie et à réduire leur vulnérabilité.

La question des adaptations pour les étudiants handicapés de niveau postsecondaire est complexe, notamment pour ce qui est de déterminer qui est responsable d'en assumer les coûts et de les offrir. S'agit-il des départements des services aux personnes handicapées, de chaque collège ou université ou du ministère de la Formation et des Collèges et Universités?

Comme nous l'avons mentionné dans la section « Norme du préjudice injustifié » de la première partie du présent rapport, le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission prévoit ce qui suit :

> Les frais d'adaptation doivent être répartis le plus largement possible au sein de l'entreprise qui en est responsable, de façon à éviter qu'ils alourdissent le budget d'un seul service, employé, client ou filiale. Afin d'évaluer l'incidence du coût de l'adaptation, il convient de tenir compte du budget de l'entreprise tout entière, et non seulement de celui de la succursale ou de l'unité auprès de laquelle la personne handicapée est affectée ou à laquelle elle s'adresse pour demander un emploi. Dans le cas du gouvernement, le terme « entreprise tout entière » vise les programmes et services offerts ou financés par le gouvernement.

En bout de ligne, c'est le fournisseur de services qui doit veiller à fournir des services à tous les étudiants, sans discrimination fondée sur un handicap. Comme dans les écoles élémentaires et secondaires, l'identité du fournisseur de services varie selon la situation. Dans la plupart des cas, il s'agira des établissements postsecondaires, mais parfois, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités jouera également un rôle à cet égard[131].

Cependant, les fournisseurs de services aux personnes handicapées des établissements postsecondaires ne sont pas des fournisseurs de services d'éducation. Les établissements ont tenté de répondre à leur obligation d'assurer l'accès égal à l'éducation en créant notamment des bureaux des services aux étudiants handicapés. Cependant, la responsabilité de fournir des adaptations incombe à l'établissement postsecondaire dans son ensemble, et non seulement aux fournisseurs de services aux personnes handicapées.

La norme du préjudice injustifié s'applique à tous les fournisseurs de services, qu'ils soient publics ou privés. Ainsi, les collèges privés d'enseignement professionnel, les universités privées ou les organismes de réglementation professionnelle n'ont pas le droit de refuser des étudiants handicapés ou de leur demander de renoncer à leur droit à recevoir des adaptations comme condition d'admission, à moins qu'ils ne répondent à la norme du préjudice injustifié décrite dans le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission. Que les établissements privés disposent ou non de moins de ressources que les universités et collèges publics, la norme concernant les coûts est la même : il s'agit de savoir si les adaptations ont un coût quantifiable qui est assez élevé pour modifier profondément la nature de l'entreprise ou affecter sa viabilité.

MESURES À PRENDRE

Établissements postsecondaires

(1) Confirmer leur responsabilité de fournir aux étudiants handicapés un accès égal et sans discrimination à leurs services d'éducation.

Gouvernement

(2) Prendre des mesures afin que les étudiants handicapés obtiennent un financement suffisant pour assurer l'accès égal à l'éducation postsecondaire.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Divers intervenants sont responsables de répondre aux besoins des étudiants handicapés, y compris le ministère de l'Éducation et le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, les établissements postsecondaires, les écoles et les conseils scolaires, les éducateurs, les spécialistes, les parents et les élèves et étudiants eux-mêmes. Dans le secteur privé, il incombe à chaque école ou établissement postsecondaire, en tant que fournisseur de services, de fournir des adaptations aux élèves et étudiants handicapés, dans la mesure où il ne subit pas de préjudice injustifié.

Le processus d'adaptation est une responsabilité partagée. Dans l'exercice de leurs responsabilités en ce qui concerne les adaptations à fournir aux étudiants handicapés, tous les intervenants doivent respecter les normes, procédures et principes relatifs aux droits de la personne énoncés dans le *Code* et décrits dans le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission. En particulier, le processus établi pour fournir des adaptations aux étudiants handicapés doit répondre aux exigences procédurales liées à l'obligation d'accommodement, et les adaptations doivent être fournies dans la mesure où le fournisseur ne subit pas de préjudice injustifié. En outre, les principes de l'individualisation des adaptations, du respect de la dignité, de l'intégration (dans la plupart des cas) et de la pleine participation doivent être respectés.

Le processus d'adaptation est fondé sur la responsabilité que partagent tous les intervenants d'entamer un dialogue productif sur les adaptations et de demander l'aide d'experts au besoin. Tout au long des consultations, des participants ont déclaré que des étudiants handicapés font souvent les frais des conflits entre les divers intervenants qui sont responsables des adaptations. Par exemple, dans ses observations, le comité consultatif sur l'éducation de l'enfance en difficulté du Huron-Superior Catholic District School Board a déclaré que « les querelles de clocher entre les systèmes d'éducation, les syndicats, les organismes gouvernementaux, les organismes communautaires et les ministères entravent l'efficacité des programmes destinés aux personnes handicapées ».

De même, des participants ont souligné que des étudiants handicapés sont défavorisés par un différend plus important entre le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires concernant le financement. Des parents ont déclaré qu'il leur importait peu de savoir d'où vient l'argent, dans la mesure où leurs enfants reçoivent les adaptations auxquelles ils ont droit.

Gouvernement

Le gouvernement a un rôle important à jouer en vue d'assurer des chances égales pour les étudiants handicapés. La Cour suprême du Canada a statué que le gouvernement doit prendre des mesures concrètes pour que les membres de groupes défavorisés, comme les personnes handicapées, bénéficient d'une manière égale des services offerts à la population en général, dans la mesure où il ne subit pas de préjudice injustifié[132]. Le financement, qu'il soit fourni directement aux étudiants ou aux établissements d'enseignement, demeure un facteur primordial pour faire en sorte que les étudiants handicapés aient accès à l'éducation. Les mécanismes de financement ne devraient pas représenter des obstacles pour les étudiants handicapés. Par l'entremise de lois telles que la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario,* le gouvernement provincial peut jouer un rôle majeur en vue de promouvoir et de soutenir une éducation postsecondaire accessible et non discriminatoire. Le Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage récemment mis sur pied a été cité en exemple d'initiative que le gouvernement peut prendre afin de venir en aide concrètement aux étudiants handicapés. Les programmes et services que le gouvernement offre aux étudiants handicapés devraient être clairement annoncés, harmonisés et relativement faciles à obtenir.

La *Loi sur l'éducation* et ses règlements d'application établissent un processus d'identification des besoins des personnes handicapées et des adaptations à leur fournir dans les écoles élémentaires et secondaires financées par les deniers publics. Le ministère de l'Éducation est chargé d'administrer la *Loi sur l'éducation.* En vertu de cette loi, le ministère doit s'assurer que tous les élèves en difficulté de l'Ontario ont un accès gratuit à des programmes et services appropriés d'éducation de l'enfance en difficulté. Plus précisément, le ministère est responsable de fixer les niveaux et les mécanismes de financement, d'adopter des procédures et de créer des mécanismes d'appel et de surveillance.

Des participants aux consultations ont affirmé que la bureaucratie gouvernementale complique l'accès aux services aux paliers élémentaire, secondaire et postsecondaire. Par exemple, d'après l'Ontario Association of Speech-Language Pathologists and Audiologists, « trois ministères (Éducation, Santé, Services à la collectivité et à la famille) partagent la responsabilité des services aux enfants ayant des troubles du langage et de l'élocution. La fragmentation de la prestation des services a créé un système compliqué pour les familles qui ont besoin de services. De nombreux enfants ne reçoivent pas les services dont ils ont besoin. » Des préoccupations semblables ont été exprimées à la Commission concernant la prestation de services d'intervention comportementale intensive auprès des enfants autistiques.

Dans son *rapport annuel de 1993,* le Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario a recommandé que « le gouvernement assure l'entière collaboration des divers ministères qui offrent la gamme complète de services requis par les enfants qui ont des besoins particuliers. Il devrait également considérer la répartition des responsabilités entre les ministères en question afin d'offrir une éducation à l'enfance en difficulté de façon plus

efficace, plus intégrée et plus rentable[133]. » Dans son *rapport annuel de 2001,* le vérificateur provincial a conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre et a fait une autre recommandation à ce sujet.

Soulignons également que la *Loi* sur les personnes handicapées de l'Ontario impose des exigences de déclaration à différents intervenants, notamment le ministère de l'Éducation, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, les conseils scolaires, les collèges et les universités. Ces organismes ont l'obligation de consulter les personnes handicapées et d'autres personnes et de préparer, tenir à jour et publier un plan annuel d'accessibilité en vue de repérer, d'éliminer et de prévenir les obstacles aux personnes handicapées.

Pendant les consultations, certains établissements d'enseignement ont affirmé mal comprendre les responsabilités qui leur incombent en vertu de la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario* et le lien entre cette loi et le *Code.* En l'occurrence, le *Code* a préséance. La préparation de plans annuels d'accessibilité en vertu de la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario* vient donc compléter les obligations prévues dans le *Code* au lieu de s'y substituer.

Conseils scolaires

Dans le cadre de son obligation de fournir des programmes et services d'éducation aux élèves en difficulté, le conseil scolaire doit élaborer et tenir à jour un plan d'éducation de l'enfance en difficulté, qu'il doit réviser chaque année et modifier de temps à autre compte tenu des besoins actuels des élèves en difficulté, ces modifications étant soumises au ministère pour examen[134]. L'un des objectifs du plan de l'enfance en difficulté est « d'informer le ministère de l'Éducation et le public des programmes et services à l'enfance en difficulté qu'ils dispensent, conformément à la loi et à la politique du ministère touchant l'éducation de l'enfance en difficulté[135] ».

Chaque conseil scolaire doit également mettre sur pied un comité consultatif sur l'éducation de l'enfance en difficulté; ce comité doit formuler des recommandations sur l'élaboration et la prestation de programmes et de services pour les élèves en difficulté, et participer à l'examen annuel du plan d'éducation de l'enfance en difficulté, du budget annuel et des états financiers du conseil scolaire.

Éducateurs des écoles élémentaires et secondaires

Aux paliers élémentaire et secondaire, en vertu de la *Loi sur l'éducation,* les directeurs d'école sont chargés de renvoyer les élèves au CIPR et, après que ce dernier a terminé son évaluation, préparer un PEI pour chaque élève. Les directeurs doivent également communiquer au personnel, aux élèves et aux parents les politiques et procédures du conseil scolaire sur l'éducation de l'enfance en difficulté.

Le personnel enseignant collabore avec les enseignants à l'enfance en difficulté afin de se familiariser avec les pratiques pertinentes en la matière, et avec les parents pour

élaborer un PEI pour un élève en difficulté, s'il y a lieu. Les enseignants sont chargés de nombreux aspects quotidiens des adaptations, de l'évaluation des progrès des élèves et de la communication avec les parents.

Le ministère de l'Éducation a précisé les rôles et responsabilités des différents intervenants du système d'éducation de l'enfance en difficulté dans l'énoncé de politique intitulé *Normes concernant les plans d'éducation de l'enfance en difficulté des conseils scolaires*[136].

D'après la partie 3.4 du document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement,* toutes les parties en cause devraient s'engager dans le processus d'adaptation « dans un esprit de collaboration, partager l'information disponible et se prévaloir des solutions possiblesc[137] ». Ce document contient également des principes généraux concernant les obligations et les responsabilités des intervenants dans le processus d'adaptation qui s'appliquent également aux services d'éducation, même s'ils portent en l'occurrence sur le domaine de l'emploi. Par exemple, les fournisseurs d'éducation (y compris le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires, les écoles, les directeurs d'école, le personnel enseignant et les spécialistes de l'éducation de l'enfance en difficulté) doivent :

- obtenir au besoin une opinion ou des conseils d'experts;
- veiller activement à ce qu'on examine d'autres approches et des solutions de rechange possibles et faire des démarches pour trouver diverses formes d'adaptation et de solutions de rechange, dans le cadre de l'obligation d'accommodement;
- respecter le caractère confidentiel de la demande;
- limiter les demandes d'information aux questions qui se rapportent raisonnablement à la nature des limites de la personne handicapée, de manière à pouvoir répondre à la demande d'adaptation;
- accorder l'adaptation demandée en temps opportun, tant qu'il n'y a pas de préjudice injustifié, même lorsque la demande d'adaptation n'est pas présentée en langage formel;
- assumer les frais de toute information ou de tout document à caractère médical.

Il pourrait être possible de répondre à bon nombre de ces exigences par l'entremise des procédés prévus dans la *Loi sur l'éducation,* mais pas nécessairement à toutes. La Loi sur l'éducation, ses règlements d'application et les énoncés de politiques du ministère de l'Éducation sont assujettis aux lois et politiques en matière de droits de la personne, de même que les pratiques d'adaptation en vigueur dans les écoles.

Établissements postsecondaires

Comme l'ont souligné un certain nombre de participants, l'obligation d'accommodement incombe à l'établissement d'enseignement dans son ensemble, et non seulement au bureau responsable des services aux étudiants handicapés. Les établissements postsecondaires doivent veiller à l'accessibilité de leurs installations et services, offrir un

environnement accueillant et non discriminatoire, mettre en place des processus d'adaptation appropriés et efficaces qui respectent la dignité des étudiants, et fournir les adaptations nécessaires aux étudiants qui en ont besoin en raison de leur handicap, pourvu que ces mesures ne causent pas de préjudice injustifié. Tous les membres de l'établissement postsecondaire ont un rôle à jouer. Ainsi :

- Le corps professoral et le reste du personnel doivent se renseigner sur les questions liées aux handicaps afin de traiter les étudiants sans discrimination, de participer au processus d'adaptation et de fournir des adaptations appropriées sans s'exposer à un préjudice injustifié.
- Les membres du corps professoral et le reste du personnel chargés de concevoir ou de modifier des installations, services, politiques, procédés, cours ou programmes d'études doivent adopter les principes du design inclusif, en tenant compte des besoins des personnes handicapées.
- Des lignes directrices et des procédés clairs et raisonnables concernant les demandes d'adaptation devraient être mis en place dans tous les établissements postsecondaires et communiqués clairement à tous les étudiants.
- Le processus d'adaptation et son résultat devraient respecter la dignité des personnes concernées et tenir compte de l'importance d'assurer leur intégration et leur pleine participation. Les mesures d'accessibilité devraient être prises en tenant compte du fait que les personnes handicapées sont d'importants intervenants dans ce processus.

En outre, l'établissement d'enseignement demeure responsable d'assumer les coûts des adaptations requises, dans la mesure où il ne subit pas de préjudice injustifié, à moins qu'un financement extérieur suffisant et non discriminatoire ne soit disponible[138].

Élèves et étudiants handicapés

Les élèves et étudiants handicapés, ou leurs parents ou tuteurs s'il y a lieu, ont également des responsabilités dans le cadre du processus d'adaptation. Au palier postsecondaire, selon le CCDI, « tant les étudiants que les responsables des services aux personnes handicapées ont des responsabilités à assumer concernant la fourniture des adaptations et des services : les étudiants doivent communiquer leurs besoins en temps voulu, et les responsables des services doivent établir des procédures raisonnables pour accéder aux adaptations et les communiquer clairement ».

Le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* précise les responsabilités des élèves et étudiants qui demandent des adaptations. Par exemple, l'élève ou l'étudiante ou l'étudiant handicapé, ou son père, sa mère, sa tutrice ou son tuteur, doit :

- aviser la personne responsable de l'adaptation que l'élève, l'étudiante ou l'étudiant a un handicap (bien que le responsable de l'adaptation n'ait généralement pas le droit de connaître la nature du handicap);
- décrire au meilleur de ses capacités, préférablement par écrit, la nature de ses

besoins afin que la personne responsable de l'adaptation puisse donner suite à sa demande;
- répondre aux questions ou fournir de l'information sur ses limites, en incluant au besoin de l'information provenant de professionnels de la santé, lorsque cela est approprié;
- participer aux discussions sur des mesures d'adaptation possibles;
- collaborer avec tout spécialiste pouvant aider à gérer le processus d'adaptation ou pouvant fournir l'information demandée, lorsque la personne handicapée n'a pas cette information;
- satisfaire aux normes du curriculum lorsque des mesures d'adaptation ont été prises;
- continuer de travailler avec la personne responsable de l'adaptation afin de gérer le processus;
- parler de son handicap uniquement avec les personnes qui ont le droit d'en être informées.

De nombreux élèves et étudiants handicapés, ainsi que leurs parents et tuteurs, sont devenus des experts en ce qui concerne leurs besoins en matière d'adaptation. D'autres ont besoin de plus de soutien et parfois de l'aide d'experts. Ces élèves et étudiants devraient se voir donner la possibilité de gérer à leur gré leurs propres besoins en matière d'adaptation. Cependant, il revient au fournisseur de services de s'assurer que les adaptations nécessaires sont fournies.

Au palier postsecondaire, on a fait état de situations où des étudiants, en raison de leur handicap, sont incapables de communiquer clairement leurs besoins, ou ont de la difficulté à participer au processus d'adaptation. Dans certaines situations, une étudiante ou un étudiant pourrait représenter une menace à sa propre santé ou sécurité ou à celle de quelqu'un d'autre au point de donner lieu à un préjudice injustifié, ou bien il est impossible d'accorder une adaptation appropriée en raison des circonstances. Cependant, il importe que les fournisseurs d'éducation ne tirent pas des conclusions de ce genre à la légère. Une formation plus approfondie du personnel ou un meilleur soutien pour l'étudiante ou l'étudiant pourrait régler le problème. Tout doit être mis en œuvre pour fournir une adaptation appropriée, dans la mesure où cela ne cause pas de préjudice injustifié.

MESURES À PRENDRE

(1) Le gouvernement devrait mieux coordonner la prestation des services d'éducation de l'enfance en difficulté entre ses différents ministères.
(2) Le ministère de l'Éducation devrait s'assurer que tous les intervenants dans le processus d'adaptation connaissent leurs rôles et responsabilités, et qu'ils respectent les normes en matière de droits de la personne.
(3) Les plans d'accessibilité que préparent les ministères, les conseils scolaires, les collèges et les universités en vertu de la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario* devraient contenir des objectifs, les mesures prises et les réalisations relativement à l'application des principes du design inclusif, à l'élimination des obstacles, au choix de l'adaptation la plus appropriée ou

d'une adaptation de rechange pour répondre aux besoins qui restent, à l'individualisation, à la protection des renseignements personnels et au partage des responsabilités dans le processus d'adaptation. Les plans d'accessibilité devraient également rendre compte des politiques, procédures et mécanismes de mise en œuvre, de contrôle, d'éducation, de formation, de participation, de résolution des différends et de responsabilisation.

(4) Le ministère de l'Éducation devrait collaborer avec la Direction générale de l'accessibilité pour l'Ontario en vue d'élaborer des lignes directrices a) pour aider les établissements d'enseignement à préparer leurs plans d'accessibilité conformément aux lignes directrices déjà élaborées à l'intention des municipalités; b) sur les normes, échéanciers et repères d'excellence et d'amélioration en matière d'accessibilité de l'éducation.

La Commission ontarienne des droits de la personne

Les observations formulées lors des consultations ont renforcé l'importance du rôle de la Commission pour ce qui est de favoriser l'égalité des élèves et étudiants handicapés. En vertu de l'article 29 du *Code*, la Commission exerce un mandat élargi qui consiste à favoriser la reconnaissance des droits de la personne par l'éducation, la surveillance, la communication, la recherche et la tenue d'examens et d'enquêtes. La Commission continuera d'exercer son mandat dans ce domaine en vertu de l'article 29 du *Code*, et prend donc les engagements suivants :

Lignes directrices

- La Commission s'est engagée publiquement à élaborer des lignes *directrices sur l'éducation accessible*, qui porteront sur les handicaps et l'obligation d'accommodement dans le secteur de l'éducation. Ces lignes directrices viendront préciser et réitérer les rôles et responsabilités de toutes les parties en ce qui concerne :
  - ➢ l'accès à l'éducation;
  - ➢ la lutte contre les attitudes et stéréotypes négatifs;
  - ➢ le processus visant à déterminer et à fournir des adaptations appropriées;
  - ➢ la protection des renseignements personnels sur les personnes handicapées;
  - ➢ l'élaboration d'un processus d'adaptation efficace qui respecte la dignité des personnes handicapées;
  - ➢ l'application de la norme du préjudice injustifié.

  Les lignes directrices comprendront également une analyse intersectionnelle de la discrimination.

Contrôle

- La Commission contrôlera les progrès du ministère des Affaires municipales et du Logement dans la mise en œuvre des modifications au *code du bâtiment* afin de mieux harmoniser ce dernier et le *Code des droits de la personne.*
- La Commission contrôlera les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures recommandées dans le présent rapport; si aucune suite n'est donnée

aux questions soulevées d'ici 12 mois, la Commission pourrait entreprendre des enquêtes en vertu de l'article 29 et envisager de recourir à son pouvoir de porter plainte.

- La Commission continuera d'examiner les préoccupations soulevées concernant l'effet disproportionné de la *Loi sur la sécurité dans les écoles* sur les élèves handicapés, comme il est expliqué dans le présent rapport.

Conformité

- La Commission continuera de traiter en priorité les plaintes concernant des litiges sur l'accès aux services d'éducation pour les élèves handicapés du palier élémentaire ou secondaire.
- La Commission déterminera s'il serait approprié de désigner les ministères compétents du gouvernement comme répondants dans les plaintes pour atteinte aux droits de la personne faisant intervenir les personnes handicapées dans le système d'éducation, notamment en cas d'allégations de prestation inadéquate de services d'éducation de l'enfance en difficulté.
- La Commission adoptera une approche intersectionnelle à l'égard de la discrimination dans ses travaux, y compris l'élaboration de politiques, l'évaluation de la conformité et l'introduction de poursuites à la suite de plaintes.

Information

- La Commission continuera d'organiser des activités d'information du public en vue d'expliquer sa démarche contextualisée d'analyse de la discrimination.
- La Commission préparera des outils d'information, notamment un outil sur les questions touchant les handicaps et le respect des droits de la personne dans la salle de classe à l'intention du personnel enseignant.

Communications

- La Commission prendra des mesures pour s'assurer que les fournisseurs de tests et les éditeurs sont informés des responsabilités qui leur incombent en vertu du *Code*.

ANNEXE A : SOMMAIRE DES MESURES À PRENDRE

Conseils scolaires et écoles

(1) Disposer de supports de substitution pour tout leur matériel didactique (documents à distribuer, etc.) au moment voulu.

(2) Passer en revue les pratiques locales pour déterminer comment fournir des adaptations plus rapidement.

(3) Établir leurs listes de manuels scolaires le plus tôt possible afin de pouvoir obtenir des documents sur supports de substitution pour les élèves handicapés.

(4) Fournir des adaptations provisoires aux élèves en attendant que ceux-ci aient fait l'objet d'évaluations professionnelles.

(5) Conformément au document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission, les éducateurs devraient être tenus de faire preuve de jugement dans l'application de la *Loi sur la sécurité dans les écoles* et de déterminer si l'élève handicapé a reçu des adaptations appropriées, et adopter des pratiques progressives si des mesures disciplinaires sont justifiées, avant que l'élève ne soit suspendu ou renvoyé.

(6) Les conseils scolaires devraient recueillir et analyser des données sur les suspensions et renvois en vertu de la *Loi sur la sécurité dans les écoles* pour s'assurer que la *Loi* n'a pas d'effet négatif sur les particuliers protégés par le *Code*. Les conseils scolaires devraient veiller à recueillir ces données conformément aux *Directives concernant les programmes spéciaux* et uniquement pour éliminer des inégalités et favoriser la conformité au *Code*. Les conseils scolaires devraient également prendre des mesures pour protéger la vie privée des élèves dans le cadre de ce processus.

(7) Tenir compte de la situation unique des élèves handicapés qui font également partie d'autres groupes historiquement défavorisés lors de l'évaluation de ces élèves par le CIPR et aux fins du PEI.

(8) Concevoir et offrir des ateliers aux parents néo-canadiens ou dont la langue maternelle n'est pas l'anglais afin de les aider à se familiariser avec le système d'éducation de l'enfance en difficulté et de s'en prévaloir.

(9) Organiser des activités éducatives visant à sensibiliser les élèves aux questions touchant le handicap et à lutter contre les attitudes et préjugés négatifs au sujet des personnes handicapées.

(10) Offrir des séances d'information aux parents sur le processus d'adaptation et les aspects généraux du système d'éducation de l'enfance en difficulté.

(11) Les conseils scolaires et le personnel des écoles devraient respecter leurs obligations en matière de droits de la personne dans le cadre du processus d'adaptation.

Établissements postsecondaires

(1) Rédiger des plans d'accessibilité qui, en plus de respecter les exigences de la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario* :

- établissent des objectifs, énumèrent les étapes à franchir et rendent compte des progrès réalisés en vue d'appliquer les principes du design inclusif, de l'élimination des obstacles, de l'adoption de mesures d'adaptation idéales, appropriées et provisoires pour répondre aux autres besoins, de l'individualisation, de la confidentialité et du partage des responsabilités dans le processus d'adaptation. Les plans d'accessibilité devraient également rendre compte des politiques, procédures et mécanismes de mise en œuvre, de contrôle, d'éducation et de formation, de participation, de résolution des différends et de responsabilisation;
- comprennent des échéanciers, des mesures du rendement et des mécanismes de responsabilisation;
- respectent la dignité et le droit à l'intégration et à la participation des étudiants handicapés au processus de planification et de mise en œuvre des mesures d'accessibilité.

(2) Les établissements postsecondaires privés, y compris les collèges privés d'enseignement professionnel, les universités privées et les organismes de réglementation professionnelle devraient également élaborer et publier des plans d'accessibilité qui répondent à la définition élargie d'accessibilité exposée ci-dessus, comprennent des échéanciers, des mesures du rendement et des mécanismes de responsabilisation, prévoient des mécanismes de contrôle et d'examen, et sont élaborés selon un processus qui respecte la dignité et le droit à l'intégration et à la pleine participation des personnes handicapées.

(3) Revoir leurs politiques relatives aux étudiants à temps partiel en vue de déterminer et d'éliminer les obstacles aux étudiants handicapés.

(4) Prendre des mesures pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies appropriées d'éducation à l'intention du corps professoral et du reste du personnel concernant les questions liées au handicap.

(5) Collaborer en vue d'élaborer et de partager des pratiques exemplaires concernant la prestation de services et le soutien aux étudiants handicapés.

(6) Élaborer et mettre en œuvre des procédures de règlement des différends concernant les demandes d'adaptation qui soient conformes au *Code* et au document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement.*

(7) Adopter et communiquer au corps professoral et au reste du personnel des établissements des lignes directrices sur la protection des renseignements personnels concernant les étudiants handicapés qui soient conformes au *Code* et au document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement.*

(8) Disposer de supports de substitution pour tout leur matériel didactique (documents à distribuer, etc.) au moment voulu.

(9) Prendre des mesures en vue de ne plus recourir à des procédures d'admission qui reposent sur les résultats de tests administrés sans fournir d'adaptation aux étudiants handicapés ou protéger les renseignements personnels qui les concernent.

(10) Encourager les éducateurs à adopter les principes du design universel dans l'élaboration des cours et dans leurs méthodes d'enseignement et d'évaluation.

(11) S'assurer que le personnel de soutien et le corps professoral respectent les exigences du *Code* et du document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* en ce qui concerne les adaptations appropriées.

(12) Confirmer leur responsabilité de fournir aux étudiants handicapés un accès égal et sans discrimination à leurs services d'éducation.

Gouvernement

Mesures générales

(1) La *Loi sur le code du bâtiment* de l'Ontario devrait être modifiée afin de refléter les exigences établies dans le *Code des droits de la personne*.

(2) Que la *Loi sur le code du bâtiment* soit modifiée ou non, le ministère de l'Éducation, les écoles et les conseils scolaires devraient se conformer aux exigences du *Code des droits de la personne* et aux principes énoncés dans le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* au moment de construire des bâtiments, de faire des rénovations et de concevoir des programmes et services.

(3) Des subventions fédérales et provinciales devraient être versées uniquement aux éditeurs qui publient leurs ouvrages sur supports de substitution au même moment que dans le format traditionnel.

(4) Prendre des mesures afin que les étudiants handicapés obtiennent un financement suffisant pour assurer l'accès égal à l'éducation postsecondaire.

(5) Le gouvernement devrait mieux coordonner la prestation des services d'éducation de l'enfance en difficulté entre ses différents ministères.

Éducation élémentaire et secondaire

(1) Le ministère de l'Éducation devrait déterminer si les ressources qu'il affecte aux conseils scolaires sont suffisantes pour permettre à ceux-ci de procurer à tous les élèves handicapés l'accès à des adaptations appropriées au moment opportun.

(2) Le ministère de l'Éducation devrait mettre en œuvre la recommandation du vérificateur général d'établir des procédures pour contrôler les coûts et l'efficacité

des programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté, et en rendre compte.

(3) Le ministère de l'Éducation devrait examiner et prendre en considération les recommandations contenues dans le rapport du *Groupe de travail sur l'accès à l'information pour les Canadiennes et les Canadiens incapables de lire les imprimés,* particulièrement la recommandation 15, qui propose à tous les paliers de gouvernement d'utiliser la « force de l'approvisionnement » pour promouvoir l'adoption de normes de design universel pour l'accessibilité. Ce rapport recommande que seuls des documents conformes à de telles normes soient achetés.

(4) Le ministère de l'Éducation devrait veiller à ce que les éducateurs reçoivent une formation appropriée concernant l'utilisation des appareils fonctionnels.

(5) Le ministère de l'Éducation devrait élaborer un mécanisme permettant de mieux surveiller l'application du *Guide relatif aux adaptations, aux dispositions particulières, aux reports et aux exemptions* à l'administration du test de compétences linguistiques de 10e année, et de s'assurer que les élèves reçoivent les adaptations appropriées conformément au *Code*.

(6) Le ministère de l'Éducation devrait créer des programmes de recrutement de professionnels qui sont actuellement sous-représentés dans le système d'éducation de l'enfance en difficulté. Cette initiative devrait prévoir des mesures incitatives pour les professionnels qui acceptent de s'établir dans les régions rurales et éloignées de l'Ontario.

(7) Le ministère de l'Éducation devrait suivre la recommandation du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation « d'élaborer une politique de financement pour le transport des élèves ayant des besoins particuliers », et faire en sorte que cette politique soit conforme au *Code*.

(8) Les écoles privées devraient être tenues de soumettre au ministère de l'Éducation un plan d'accessibilité démontrant que des mesures ne les exposant pas à un préjudice injustifié ont été prises pour assurer aux personnes handicapées l'accès égal à leurs services.

(9) Le ministère de l'Éducation devrait examiner ses pratiques et procédures en matière d'éducation de l'enfance en difficulté dans le but de réduire les retards.

(10) Le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires devraient déterminer si des élèves sont tenus inutilement d'obtenir des évaluations professionnelles alors que leurs besoins liés à leur handicap sont déjà connus et établis. Si possible, le ministère et les conseils scolaires devraient fournir des adaptations aux élèves sans nécessiter d'évaluations professionnelles.

(11) Le ministère de l'Éducation devrait donner une formation appropriée aux éducateurs sur la façon de composer efficacement avec les élèves qui ont un comportement perturbateur à l'école à cause de leur handicap.

(12) Le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires et les écoles devraient élaborer des programmes et des activités visant à prendre conscience de l'expérience unique des élèves handicapés qui font également partie d'autres groupes historiquement défavorisés.

(13) Le ministère de l'Éducation devrait déterminer si son programme de perfectionnement professionnel permet de préparer les enseignants à composer efficacement avec les questions touchant le handicap, et à traiter les élèves handicapés avec dignité, respect et délicatesse.

(14) Le ministère de l'Éducation, les conseils scolaires et le personnel des écoles devraient revoir les pratiques et procédures en matière d'éducation de l'enfance en difficulté pour veiller à ce que les mesures d'adaptation soient régies selon le principe de l'individualisation plutôt que selon des généralisations sur différents handicaps.

(15) Le ministère de l'Éducation devrait s'assurer que son régime de financement, qu'il s'agisse de l'AAS ou d'un autre mécanisme, est conforme aux lois et aux politiques en matière de droits de la personne. Plus précisément, ce régime devrait éviter l'étiquetage et s'appuyer sur les besoins de chaque personne liés à son handicap établis à la suite d'un processus d'évaluation.

(16) Le ministère de l'Éducation devrait passer en revue les CIPR et apporter les changements nécessaires pour s'assurer qu'ils respectent, sur le fond et dans la forme, l'obligation d'accommodement prévue dans le *Code* et le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission.

(17) Le ministère de l'Éducation devrait élaborer et mettre en œuvre un mécanisme efficace de règlement des différends qui surviennent dans le processus d'adaptation.

(18) Le ministère de l'Éducation devrait fournir aux parents des guides en langage simple et en plusieurs langues sur le processus d'adaptation avant la réunion du CIPR.

(19) Le ministère de l'Éducation devrait s'assurer que les éducateurs élaborent et mettent en œuvre un plan d'adaptation pour chaque élève handicapé, conformément au *Code* et au document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement* de la Commission, par le processus de PEI ou autrement.

(20) Le ministère de l'Éducation devrait recueillir et analyser des données sur les placements des élèves handicapés, conformément aux *Directives concernant les programmes spéciaux* de la Commission. Ces données devraient être utilisées uniquement en vue d'éliminer les inégalités et de promouvoir la conformité aux politiques de la Commission et au *Code.* Elles devraient comprendre : le nombre d'élèves dans les classes ordinaires et dans les classes d'enfants en difficulté; le nombre d'élèves dans chaque placement selon le type de handicap; le nombre

d'élèves qui font également partie de groupes historiquement défavorisés, etc. Le ministère devrait publier ses constatations.

(21) Le ministère de l'Éducation devrait s'assurer que tous les intervenants dans le processus d'adaptation connaissent leurs rôles et responsabilités, et qu'ils respectent les normes en matière de droits de la personne.

(22) Le ministère de l'Éducation devrait collaborer avec la Direction générale de l'accessibilité pour l'Ontario en vue d'élaborer des lignes directrices a) pour aider les établissements d'enseignement à préparer leurs plans d'accessibilité conformément aux lignes directrices déjà élaborées à l'intention des municipalités; b) sur les normes, échéanciers et repères d'excellence et d'amélioration en matière d'accessibilité de l'éducation.

Éducation postsecondaire

(1) Examiner les programmes d'aide financière aux étudiants pour s'assurer que leurs exigences ne représentent pas des obstacles directs pour les étudiants handicapés ou une forme de discrimination contre eux, et que ces étudiants peuvent accéder au moment voulu à des adaptations appropriées.

(2) S'assurer que les étudiants handicapés sont renseignés sur les programmes qui leur sont destinés en temps voulu, au moyen de méthodes efficaces et dans le respect de leur dignité.

(3) Obliger les collèges privés d'enseignement professionnel à préparer et à publier des plans d'accessibilité comme condition d'inscription. Ces plans devraient répondre à la définition élargie d'accessibilité exposée ci-dessus, comprendre des échéanciers, des mesures du rendement et des mécanismes de responsabilisation, prévoir des mécanismes de contrôle et d'examen, et être élaborés selon un processus qui respecte la dignité et le droit à l'intégration et à la pleine participation des personnes handicapées.

Autres

Fournisseurs de tests

(1) Mettre en œuvre des politiques et procédures pour faire en sorte que les étudiants handicapés reçoivent des adaptations appropriées, qui respectent leur dignité et leur vie privée, dans le cadre des tests.

Éditeurs de manuels

(2) Se conformer à leurs obligations en tant que fournisseurs de services en vertu du *Code* en veillant à ce les textes soient publiés dans le format traditionnel et sur supports de substitution.

ANNEXE B : ORGANISMES AYANT PARTICIPÉ AUX CONSULTATIONS

Association de psychologie de l'Ontario
Association des enseignantes et des enseignants catholiques anglo-ontariens (OECTA)
Association of Education and Rehabilitation Services for the Blind and Visually Impaired
Autism Society Ontario
B'nai Brith Canada
Bloorview MacMillan Children's Centre
Brampton Caledon Community Living
Cameron Bay Children's Centre
Canadian Foundation for Children, Youth and the Law
Centre de la défense des personnes handicapées
Centre for Independent Living in Toronto
College Committee on Disability Issues
Collège Seneca, Centre for Equity and Human Rights
Community Living London
Community Living Ontario
Community Living Toronto
Community Living Upper Ottawa Valley
Community Living, Algoma
Conseil canadien de la réadaptation et du travail
Conseil canadien des aveugles (Ontario)
Conseil consultatif sur l'éducation de l'enfance en difficulté
Conseil des écoles catholiques de langue française du Centre-Est
Cornwall Parent Support Group
Counselling and Development Centre, Psychiatric Dis/Abilities Program, Université York
Down Syndrome Association of Ontario
Dufferin Peel Educational Resource Workers' Association
Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario F.E.A.T.
(Families for Early Autism Treatment of Ontario)
Fédération des enseignantes-enseignants des écoles secondaires de l'Ontario
Fédération du travail de l'Ontario (FTO)
Fondation canadienne du syndrome de la Tourette
Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage
Haazinu Canada
Huron-Superior Catholic District School Board, Special Education Advisory Committee
Hutton House
Institut national canadien pour les aveugles (INCA)
Inter-University Disability Issues Association
Kawartha Pine Ridge District School Board
KIDS' Coalition
Learning Disabilities Association of Ontario
Logan's Pony Club for Children with Cerebral Palsy
Ministère de la Formation et des Collèges et Universités
National Federation of the Blind: Advocates for Equality
Ontarian with Disabilities Act Committee (ODAC)

Ontario Association for Families of Children with Communication Disorders
Ontario Association of Social Workers (OASW)
Ontario Association of Speech-Language Pathologists and Audiologists
Ontario Association of the Deaf
Ontario Coalition for Education Reform
Ontario Coalition for Inclusive Education
Ontario Parents of Gifted
Ontario Public School Boards' Association (OPSBA)
Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario
Ottawa-Carleton Catholic School Board, Special Education Advisory Committee
Parents of Autistics Support Group
Parents of Deaf-Plus Ontarians
Première nation de Garden River
Projet « Ensemble »
Regroupement des partenaires francophones
Renfrew County Parents Group
Société canadienne de l'ouïe (North Bay)
Société canadienne de l'ouïe (Toronto)
Société canadienne de l'ouïe (Windsor)
Société de l'autisme de l'Ontario, Ottawa
Société pour enfants doués et surdoués de l'Ontario
Spina Bifida and Hydrocephalus Association of Ontario
St. Mary's and District Association for Community Living
Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), division de l'Ontario
The Marsha Forest Centre
Toronto Family Network
Toronto Regional Section 19 Working Group
Université de Guelph
Université Laurentienne
Université Ryerson
Université York, Office of the Counsel
Ville de Toronto, Community Advisory Committee on Disability Issues
Voice for Hearing Impaired Children
Windsor-Essex Catholic District School Board

ANNEXE C : LISTE DES ABRÉVIATIONS

(avec les abréviations anglaises correspondantes entre parenthèses, s'il y a lieu)

Élémentaire et secondaire

AAS (ISA) – Allocation d'aide spécialisée
ADIFE (SEPPA) – Allocation pour l'enfance en difficulté fondée sur l'effectif
CASC (CCAC) – Centre d'accès aux soins communautaires
CIPR (IPRC) – Comité d'identification, de placement et de révision
ESL – English as a Second Language (anglais langue seconde)
OQRE (EQAO) – Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
PCS (SIP) – Portion pour cas spéciaux
PEI (IEP) – Plan d'enseignement individualisé
Règlement 181/98 – Oblige les conseils scolaires à constituer un CIPR

Postsecondaire

POSPH (ODSP) – Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées
RAFEO (OSAP) – Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario
TOEFL – Test of English as a Foreign Language (test d'anglais langue étrangère)

Abréviations générales

ASL – American Sign Language (langage gestuel américain)
LPHO (ODS) – Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario

NOTES DE BAS DE PAGE

1 Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario, *Rapport annuel 2001*, section 3.06, « Subventions versées aux conseils scolaires pour l'éducation de l'enfance en difficulté ».

2 i Dans le présent rapport, le mot « parents » s'entend également des tuteurs.

3 *Code des droits de la personne*, L.R.O. 1990, chap. H-19.

4 *Ibid.*, art. 11.

5 Commission ontarienne des droits de la personne, *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, mars 2001. Accessible en ligne à www.ohrc.on.ca.

6 Le « handicap social » peut être décrit comme étant la réaction de la société à un handicap réel ou présumé; il peut être fondé tant sur des perceptions, mythes et stéréotypes que sur l'existence de limites physiques réelles.

7 Les politiques et lignes directrices de la Commission sont des énoncés approuvés qui expliquent l'interprétation que la Commission a donnée à certaines dispositions du *Code*. Elles sont importantes car le public est en droit de s'attendre à ce que la Commission respecte ses propres politiques lorsqu'elle traite les cas qui lui sont soumis.

8 D'après des renseignements fournis par le ministère de l'Éducation, le nombre exact d'élèves inscrits dans les écoles élémentaires et secondaires financés par les deniers publics en 2001-2002 était de 2 163 108 (1 448 270 au palier élémentaire et 714 838 au palier secondaire). Ces données comprennent les écoles publiques et catholiques, mais non les programmes offerts dans les hôpitaux et les écoles provinciales ainsi que les programmes éducatifs fournis dans les établissements de soins et de traitement.

9 *Loi sur l'éducation*, L.R.O. 1990, chap. E.2.

10 Renseignements tirés de *Financement axé sur les besoins des élèves : Guide pour les parents 2002-2003*, ministère de l'Éducation, printemps 2002. Internet : http://www.edu.gov.on.ca/fre/funding/fguide02.pdf.

11 Loi sur l'éducation, supra, note 9, par. 8 (3).

12 *Ibid.*, art. 1.

13 *Special Education Programs and Services*, R.R.O. 1990, Règl. 306, par. 2 (2) et (3).

14 *Identification et placement des élèves en difficulté*, Règl. de l'Ont. 181/98.

15 *Loi de 2001 sur les personnes handicapées de l'Ontario*, L.O. 2001, chap. 32, art. 15.

16 Renseignements fournis par le ministère de l'Éducation. Ces données comprennent les écoles publiques et catholiques, les programmes offerts dans les hôpitaux et les écoles provinciales, mais non les programmes éducatifs fournis dans les établissements de soins et de traitement.

17 Pour de plus amples renseignements sur la formule de financement en ce qui concerne l'éducation de l'enfance en difficulté, voir la section « Norme du préjudice injustifié » dans le présent rapport.

18 La plupart des recommandations contenues dans le rapport, si elles sont mises en œuvre, prendraient effet pendant l'année scolaire 2003-2004 dans le cadre d'un plan de financement triennal. Voir *Investir dans l'éducation publique : Favoriser l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves*, rapport du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, 2002. Internet : http://www.edfundingreview.on.ca.

19 En Ontario, un réseau étendu d'écoles privées s'ajoute au système d'éducation élémentaire et secondaire financé par les deniers publics. Il comprend des écoles religieuses, des établissements d'enseignement alternatifs comme les écoles Montessori et Waldorf, des écoles pour filles ou garçons seulement et de nombreuses autres écoles indépendantes. Ces écoles varient considérablement quant à leur taille, à leur mandat, à leur situation financière, à leurs installations et à leur mode de gestion. La *Loi sur l'éducation* définit une école privée comme étant simplement un établissement « qui, entre 9 h et 16 h un jour de classe, dispense à cinq élèves ou plus qui ont atteint ou dépassé l'âge de scolarité obligatoire un enseignement portant sur toute matière du programme d'études du niveau élémentaire ou secondaire » et qui ne relève ni d'un conseil scolaire ni du ministère de l'Éducation (art. 1). En vertu de cette même loi, les écoles privées sont tenues de présenter chaque année au ministère de l'Éducation un avis d'intention d'exploiter une école privée (art.16). Le ministère peut demander aux écoles de présenter des rapports comprenant des renseignements statistiques sur leur effectif, leur personnel et leurs programmes, inspecter les écoles privées et évaluer leur personnel enseignant. Cependant, à part ces aspects, la *Loi sur l'éducation* ne s'applique pas aux écoles

privées, qui n'ont donc pas à créer de comité d'identification, de placement et de révision, ni à élaborer et à mettre en œuvre de plans d'enseignement individualisé.

20 Grâce au crédit d'impôt pour l'équité en matière d'éducation, que le gouvernement de l'Ontario a annoncé en mai 2003, les écoles privées reçoivent désormais des deniers publics.

21 Renseignements fournis par le ministère de l'Éducation.

22 *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, par. 73 et 78.

23 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, supra, note 5, partie 4.3.2.

24 *Ibid.*, partie 3.1.3 (a).

25 *Loi sur le code du bâtiment*, L.O. 1992, chap. 23.

26 *Voir p. ex. Quesnel v. London Educational Health Centre* (1995), 28 C.H.R.R. D/474. (Ont.Bd.Inq.)

27 Les observations complètes de la Commission lors des consultations sur le *code du bâtiment* sont accessibles sur le site Web de la Commission à www.ohrc.on.ca.

28 Les mesures d'adaptation sont abordées dans cette section car elles peuvent se répercuter directement sur l'accès des élèves à l'éducation. Pour plus de clarté, les « adaptations appropriées » (c.-à-d. celles qui conviennent le mieux à un élève selon les résultats d'une évaluation) sont abordées ailleurs, malgré le fait que des adaptations peu judicieuses puissent également limiter l'accès des élèves à l'éducation.

29 *Supra*, note 14, par. 6 (2).

30 *Ibid.*, par. 6 (6).

31 Vérificateur provincial, *Rapport annuel 2001, supra*, note 1, p. 143.

32 Pour plus de précisions et pour consulter le rapport, voir www.nlc-bnc.ca/accessinfo/s36-200-f.html.

33 Voir le rapport final du Groupe d'étude sur les programmes d'aide à l'apprentissage, p. 13. Ce rapport est accessible à www.lotf.ca. Il comprend une description complète du programme de recherches et des projets pilotes du Groupe d'étude ainsi que ses principales constatations et 24 recommandations visant à améliorer l'accès à l'éducation pour les personnes ayant des difficultés d'apprentissage.

34 En 1999, le ministère de l'Éducation a instauré le « Test de compétences linguistiques des écoles secondaires de l'Ontario », ou test de compétences linguistiques de 10e année, pour évaluer les compétences en lecture et en écriture que les élèves ont acquises à la fin de la 9e année. Les élèves doivent réussir ce test, qui est administré par l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE), pour obtenir leur diplôme d'études secondaires.

35 Source : Office de la qualité et de la responsabilité en éducation, *Test provincial de compétences linguistiques, février 2002 – Rapport sur les résultats provinciaux*, septembre 2002, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

36 Office de la qualité et de la responsabilité en éducation, *Guide relatif aux adaptations, aux dispositions particulières, aux reports et aux exemptions, Test provincial de compétences linguistiques*, octobre 2002.

37 L'organisme People for Education se veut un « groupe de parents d'élèves qui fréquentent des écoles publiques et catholiques de l'Ontario, qui collaborent pour appuyer une éducation pleinement financée par les deniers publics ». Pour plus de précisions, voir http://www.peopleforeducation.com.

38 People for Education, *Special Education and the Funding Formula: Emergency Service Only*, octobre 2002, p. 9.

39 Vérificateur provincial, *Rapport provincial 2001, supra*, note 1, p. 172.

40 *Ibid.*, p. 153.

41 *Ibid.*, p. 153.

42 *Investir dans l'éducation publique, supra*, note 18, p. 50.

43 *Ibid.*, p. 64.

44 *Special Education and the Funding Formula, supra*, note 38.

45 Le processus du comité d'identification, de placement et de révision est décrit dans la section du présent rapport intitulée « Processus d'adaptation ».

46 L'allocation d'aide spécialisée est une composante de la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté que le ministère de l'Éducation accorde aux conseils scolaires. Elle est abordée en détail dans la section du présent rapport intitulée « Étiquetage ».

47 *Investir dans l'éducation publique, supra*, note 18, p. 52.

48 Entrée en vigueur le 2 septembre 1990 et ratifiée par le Canada le 13 décembre 1991.

49 Promulguée par l'Assemblée générale, résolution 3447 (XXX) du 9 décembre 1975.

50 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement, supra,* note 5, partie 3.4.

51 *La Loi sur la sécurité dans les écoles* est entrée en vigueur en septembre 2001. Elle a modifié la *Loi sur l'éducation* pour y ajouter la partie XIII, « Comportement, mesures disciplinaires et sécurité ». Ces modifications créent un nouveau mécanisme législatif régissant la suspension et le renvoi des élèves. Aux termes de l'article 306 de la *Loi sur l'éducation*, l'élève qui commet l'une des infractions suivantes est obligatoirement suspendu : menacer verbalement d'infliger des dommages corporels graves à autrui; être en possession d'alcool ou de drogues illicites; être en état d'ébriété; dire des grossièretés à un enseignant ou à une autre personne en situation d'autorité; commettre un acte de vandalisme qui cause des dommages importants aux biens scolaires de son école ou aux biens situés sur les lieux de celle-ci; se livrer à une autre activité punissable d'une suspension obligatoire aux termes d'une politique du conseil. L'article 309 prévoit le renvoi obligatoire de l'élève qui commet l'une des infractions suivantes : être en possession d'une arme, notamment une arme à feu; se servir d'une arme pour infliger ou menacer d'infliger des dommages corporels à autrui; faire subir à autrui une agression physique qui cause des dommages corporels nécessitant les soins d'un professionnel de la santé; commettre une agression sexuelle; faire le trafic d'armes ou de drogues illicites; commettre un vol qualifié; donner de l'alcool à un mineur; se livrer à une autre activité punissable d'un renvoi obligatoire aux termes d'une politique du conseil.

52 Les circonstances qui peuvent être considérées comme des « facteurs atténuants » sont prescrites dans les règlements pris en application de la *Loi sur l'éducation*. L'article 1 du Règlement 106/01 prévoit que la suspension d'un élève n'est pas obligatoire si l'élève n'a pas la capacité de maîtriser son comportement, s'il n'a pas la capacité de comprendre les conséquences prévisibles de son comportement ou si sa présence continue à l'école ne pose pas de risque inacceptable pour la sécurité ou le bien-être de quiconque. Aux termes de l'article 2 du Règlement 37/01, le renvoi d'un élève n'est pas obligatoire si l'élève est incapable de contrôler son comportement, s'il est incapable de comprendre les conséquences prévisibles de son comportement, ou si la présence continue de l'élève dans l'école ne pose pas de risque inacceptable pour la sécurité de qui que ce soit.

53 Les programmes spéciaux sont des programmes destinés à alléger un préjudice ou un désavantage économique ou à aider des personnes ou des groupes défavorisés à jouir de chances égales, ou qui favoriseront probablement l'élimination d'une atteinte à des droits reconnus dans le *Code*. L'article 14 du *Code* permet la mise en œuvre de programmes spéciaux qui seraient normalement considérés comme discriminatoires en vertu du *Code*. La collecte de données par les conseils scolaires serait considérée comme un programme spécial si elle était effectuée conformément aux *Directives concernant les programmes spéciaux* de la Commission, que l'on peut consulter en ligne à www.ohrc.on.ca.

54 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement, supra,* note 5, partie 4.2.

55 Le Code énumère 16 motifs illicites de discrimination et de harcèlement (p. ex., handicap, race, sexe, orientation sexuelle, âge, etc.).

56 Le terme « intersectionnel » a été défini comme désignant une « oppression intersectionnelle issue de la combinaison de diverses oppressions qui, ensemble, produisent quelque chose d'unique et de différent de toute forme de discrimination individuelle… », M. Eaton, « Patently Confused, Complex Inequality and Canada v. Mossop », Revue d'études constitutionnelles, vol. 1, 1994, p. 203 à 229.

57 *Une approche intersectionnelle de la discrimination pour traiter les plaintes relatives aux droits de la personne fondées sur des motifs multiples,* document publié en 2001, est accessible en ligne à www.ohrc.on.ca.

58 Vérificateur provincial, *Rapport annuel 2001, supra,* note 1, p. 148.

59 *Special Education and the Funding Formula, supra,* note 38, p. 4.

60 *Investir dans l'éducation publique, supra,* note 18, p. 27.

61 Michael J. Prince, *Governing in an Integrated Fashion: Lessons from the Disability Domain,* Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, juin 2001, p. 48.

62 *Donner un sens à notre citoyenneté canadienne : la volonté d'intégrer les personnes handicapées,* Groupe de travail sur les personnes handicapées, Ottawa, octobre 1996. Internet : http://www.hrdc-drhc.gc.ca/hrib/sdd-dds/odi/documents/taskForce/french/rapport/indexx.html.

63 Prince, *supra,* note 61, p. 48.

64 *Ibid.*, p. ii.

65 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, *supra*, note 5, partie 3.1.1.

66 *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868 [« Grismer »], par. 2.

67 *Code des droits de la personne*, *supra*, note 3, par. 10 (3).

68 *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (ville); Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (ville)*, 2000 CSC 27 (3 mai 2000), Cour suprême du Canada. Internet : http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/index.html.

69 *Robb v. St. Margaret's School*, (2003), CHRR Doc. 03-11, 2003 BCHRT 4, par. 270.

70 *Université Trinity Western c. British Columbia College of Teachers*, 2001 CSC 31, [2001] 1 R.C.S. 772.

71 Vérificateur provincial, *Rapport annuel 2001*, *supra*, note 1, p. 159.

72 L'AAS de niveau 1 finance du matériel spécialisé pour des élèves particuliers ayant des besoins élevés. L'AAS de niveau 2 et 3 est versée aux conseils en fonction du nombre d'élèves ayant des besoins très élevés pour la prestation de programmes et de services spécialisés (soutien intensif en salle de classe). L'AAS de niveau 4 est destinée aux programmes éducatifs dispensés à des enfants et à des jeunes qui habitent dans un établissement de soins ou de traitement ou dans un établissement correctionnel. La portion pour cas spéciaux finance le soutien fourni aux élèves ayant des besoins très aigus afin d'assurer la sécurité dans la salle de classe.

73 *Voir* « The Fatal Flaws in Special Education: A Legal Challenge », Mark Handley-Derry et coll., Ontario Coalition for Educational Reform, p. 3.

74 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, *supra*, note 5, partie 3.1.2.

75 Dans certains cas, surtout si l'on s'entend sur les besoins d'un élève, le conseil scolaire ne demandera pas que celui-ci soit officiellement identifié par un CIPR. Même sans cette évaluation, l'élève a droit à un traitement égal en matière de services d'éducation sans discrimination fondée sur son handicap.

76 Règl. de l'Ont. 181/98, *supra*, note 14, art. 15.

77 Le Règlement 181/98 oblige la directrice ou le directeur d'école à élaborer un PEI pour chaque élève identifié comme étant « en difficulté » par le CIPR, dans un délai de 30 jours suivant le placement de l'élève dans un programme d'éducation de l'enfance en difficulté. Dans le cas d'un élève qui réintègre un tel programme, le PEI doit être préparé dans les 30 jours suivant le début de l'année scolaire.

78 Les exigences concernant les PEI sont établies dans le Règlement 181/98 pris en application de la *Loi sur l'éducation*. Voir également le document *Plan d'enseignement individualisé : Normes pour l'élaboration, la planification des programmes et la mise en œuvre, 2000*.

79 Le rapport souligne que seulement 17 % des PEI examinés avaient été réalisés dans le délai requis de 30 jours. Voir Vérificateur provincial, *Rapport annuel 2001*, *supra*, note 1, p. 145.

80 *Ibid.*, p. 145, 149.

81 *Ibid.*, p. 149.

82 *Ibid.*, p. 170.

83 *Ibid.*, p. 170.

84 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, *supra*, note 5, partie 3.4.

85 *Ibid.*, partie 3.3.

86 *Eaton c. Brant County Board of Education*, [1997] 1 R.C.S. 241.

87 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, *supra*, note 5, partie 3.1.3.

88 Voir note de service du ministère de l'Éducation et de la Formation du 9 juin 1994 adressée aux directrices et directeurs de l'éducation, aux surintendantes et surintendants de l'éducation de l'enfance en difficulté et aux directrices et directeurs d'école, citée dans Ministère de l'Éducation, *Éducation de l'enfance en difficulté : Guide pour les éducatrices et les éducateurs*, 2001, p. D11.

89 Règl. de l'Ont.181/98, *supra*, note 14, art. 17.

90 *Ibid.*, al. 18 (2) c).

91 Renseignements tirés de www.edu.gov.on.ca/fre/general/elemsec/speced/guide/ spedpartdfr.pdf.

92 *Financement axé sur les besoins des élèves, supra,* note 10, p. 3 et 5.

93 *Special Education and the Funding Formula, supra,* note 38, p. 1.

94 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement, supra,* note 5, partie 3.3.

95 *Ibid.*, partie 4.2.

96 *Grismer, supra,* note 66, par. 41.

97 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement, supra,* note 5, partie 4.4.2.

98 *Ibid.*, partie 4.3.1.

99 *Concerned Parents for Children with Learning Disabilities Inc. v. Saskatchewan* (Minister of Education), [1998] S.J. No. 566, par. 63-64.

100Vérificateur provincial, *Rapport annuel 2001, supra,* note 1, p. 143.

101*Ibid.*, p. 153.

102 *Ibid.*, p. 169.

103 *Portails et voies d'accès : Examen du système d'éducation postsecondaire de l'Ontario,* rapport du Groupe d'étude sur l'investissement au service des étudiantes et étudiants, 2001. Internet : www.edu.gov.on.ca.

104 Association nationale des étudiant(e)s handicapé(e)s au niveau postsecondaire, *Pour une approche pancanadienne des services, des aménagements et des politiques destinés aux étudiant-e-s handicapés de niveau postsecondaire* (juillet 1999).

105 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement, supra,* note 5, partie 3.1.3.

106 *Loi de 2001 sur les personnes handicapées de l'Ontario, supra,* note 15.

107 *Ibid.*, art. 10

108 *Supra,* note 33.

109 Voir la section « Accessibilité physique » dans la partie du rapport qui traite de l'éducation élémentaire et secondaire pour un exposé sur les liens entre le *code du bâtiment* et le *Code des droits de la personne.*

110 Rencontre avec des représentants de l'IDIA, 7 février 2003. De nombreuses questions ont été soulevées quant au traitement des étudiants à temps partiel. Voir l'exposé plus loin, sous le titre « Financement ».

111 De sérieuses inquiétudes ont été communiquées à la Commission concernant les répercussions de l'absence de services de transport en commun accessibles sur les personnes âgées, les personnes handicapées et les familles ayant de jeunes enfants, et sur leur capacité de jouir de chances égales dans l'éducation, l'emploi et les services et de participer pleinement à la vie sociale. Pour plus de précisions, consulter *Les droits de la personne et les services de transport en commun en Ontario* (2002).

112 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement, supra,* note 5.

113 L.R.O. 1990, chap. P.26, telle que modifiée.

114 Paragraphe 5 (1). Les collèges privés d'enseignement professionnels dont la demande d'inscription ou de réinscription est rejetée peuvent demander une audience devant le Tribunal d'appel en matière de permis.

115 Ce pouvoir de refuser d'accorder cette bourse pour le coût des adaptations qui sont visées par l'obligation de l'institution de fournir des adaptations représente un problème, car tous les coûts admissibles à cette bourse seraient visés par cette obligation si la bourse n'était pas accessible à l'établissement comme source externe de financement lui permettant de respecter son obligation de fournir des adaptations en vertu du *Code.*

116 *Supra,* note 33.

117 Des statistiques détaillées sur les droits de scolarité dans les universités ontariennes sont fournies dans *Ontario Universities Resource Document,* une publication annuelle du Conseil des universités de l'Ontario, accessible sur Internet à www.cou.on.ca.

118 Commission ontarienne des droits de la personne, *La politique relative aux bourses d'études,* partie 2, « L'égalité », juillet 1997. Accessible sur Internet à www.ohrc.on.ca.

119 *Supra,* note 33. Le rapport final du Groupe d'étude propose un certain nombre de recommandations à ce sujet, soulignant que le diagnostic permet de déterminer les services, le soutien et les mesures d'adaptation appropriés pour les personnes handicapées, et ouvre la voie à leur succès futur.

120 *Gibbs v. Battlefords and Dist. Cooperative Ltd.* (1996), 27 C.H.R.R. D/87 (S.C.C.)

121 *Wignall c. Canada (ministère du Revenu national)* [2001] C.H.R.D. No. 9, CHRT. Le Tribunal indique que le plaignant aurait pu

porter plainte auprès d'autres parties qui ont contribué au problème, notamment l'université, qui a exigé qu'il demande cette subvention imposable comme condition d'obtention des services aux personnes handicapées, ou Développement des ressources humaines Canada, qui a décidé de financer les adaptations fournies aux étudiants handicapés au moyen d'une subvention imposable.

122 *Simser v. R.* (22 mai 2003) 2003TCC366 (Cour canadienne de l'impôt).

123 *Supra*, note 22.

124 *Howard v. University of British Columbia (No. 1)*, (1993), 18 C.H.R.R. D/353 (B.C.C.H.R.)

125 Renseignements fournis à la Commission par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités.

126 Aux termes de l'alinéa 34 (1) d) du *Code*, la Commission peut, à sa discrétion, ne pas traiter une plainte pour discrimination lorsque « les faits sur lesquels la plainte est fondée se sont produits plus de six mois avant son dépôt, à moins que la Commission ne soit convaincue que le retard s'est produit de bonne foi et qu'il ne causera de préjudice important à personne ». En vertu des procédures de la Commission, les personnes qui communiquent avec celle-ci en vue de déposer une plainte doivent être informées de cette disposition du *Code*.

127 D'après le document *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, « lorsqu'une personne responsable de l'adaptation souhaite invoquer l'argument d'un préjudice injustifié, c'est à elle qu'incombe le fardeau de la preuve. Il ne revient pas à la personne handicapée de prouver que l'adaptation peut être réalisée sans que cela impose un préjudice injustifié ».

128 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement, supra*, note 5, note de bas de page 56.

129 *Supra*, note 32. Le groupe de travail a formulé 26 recommandations en vue d'améliorer l'accès à l'information. En réponse à ces recommandations, l'administrateur général de la Bibliothèque nationale a constitué le Conseil sur l'accès à l'information pour les Canadiennes et les Canadiens incapables de lire les imprimés, qui donne des conseils, détermine les besoins financiers, contrôle les progrès et fait des recommandations concernant la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail.

130 *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement, supra*, note 5, partie 3.3.

131 Cette question sera abordée en détail dans les futures lignes directrices sur l'éducation accessible. Voir également

132 Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général), supra, note 22.

133 Vérificateur provincial, Rapport annuel 2001, supra, note 1, p. 169.

134 R.R.O. 1990, Règl. 306, supra, note 13, par. 2 (2), (3), (4).

135 Ministère de l'Éducation, Normes concernant les plans de l'enfance en difficulté des conseils scolaires, 2000, p. 2. Internet : http://www.edu.gov.on.ca/fre/general/elemsec/speced/iepstand/iepstandf.html.

136 Ibid.

137 Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement, supra, note 5, partie 3.4.

138 *Howard v. University of British Columbia, supra*, note 124.